

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTE DE DROIT

LA
POLITIQUE FINANCIÈRE
DE GLADSTONE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 10 Juin 1911, à 3 heures

PAR

P. MIRABAUD

Président : M. SOUCHON, professeur
Suffragants : { MM. HITIER, professeur
PERREAU, professeur

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU
RECUEIL SIREY
22, Rue Soufflot, PARIS-5^e
L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

—
1911

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA
POLITIQUE FINANCIÈRE
DE GLADSTONE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 10 Juin 1911, à 3 heures

PAR

P. MIRABAUD

Président : M. SOUCHON, professeur

*Sufragants : { MM. HITIER, professeur
PERREAU, professeur*



LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU
RECUEIL SIREY
22, Rue Soufflot, PARIS-5^e
L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

—
1911

LA
POLITIQUE FINANCIÈRE
DE GLADSTONE

INTRODUCTION

Parmi les grands hommes d'Etat qui ont illustré la vie publique anglaise au XIX^e siècle, il en est peu dont la carrière ait été aussi longue, aussi brillante, que celle de William Ewart Gladstone. Successivement Ministre du Commerce, des Colonies, Chancelier de l'Echiquier, premier ministre, et, quand il n'était pas au pouvoir, chef des plus écoutés de l'opposition, pendant plus d'un demi-siècle, sa voix a retenti à Westminster et sa vigoureuse éloquence fut le plus ferme appui du parti libéral. Depuis 1834, année où il entre au Parlement, jusqu'en 1892, date de son dernier ministère, il n'a pas cessé de vivre et d'agir pour son pays, se passionnant pour toutes les questions

politiques, cherchant sans cesse le but que devaient viser les hommes au pouvoir, persévérant toujours avec une inlassable activité dans la voie qu'en sa conscience il considérait comme juste et bonne.

Dans une carrière aussi longue et aussi remplie, les genres d'activité ont été très divers et chacun d'eux pourrait, à lui seul, donner lieu à une étude spéciale. Président du Board of Trade, Gladstone fut un remarquable ministre du Commerce ; chef du parti libéral et plusieurs fois premier ministre, il fit aboutir de nombreuses et utiles réformes ; chancelier de l'Echiquier, il fut l'administrateur le plus sage et le plus habile que les finances anglaises aient connu depuis longtemps. C'est sous ce dernier aspect que nous voulons l'envisager ici, car c'est dans ce domaine, semble-t-il, que s'est le plus puissamment marqué son génie novateur, la volonté tenace d'un esprit qui a conçu et veut réaliser. Ailleurs, il a suivi les grandes traditions de la politique anglaise, ajoutant une gloire de plus à la brillante série des hommes d'Etat de son pays ; ici, il a transformé tout ce qui avait été fait avant lui, il a créé un rôle nouveau, il a affirmé et prouvé qu'un Chancelier de l'Echiquier n'était pas simplement le pourvoyeur des autres départements, mais pouvait et devait, par ses fonctions propres, assurer plus de grandeur à la nation, plus de bonheur au peuple.

Il est venu à son heure, car, depuis près d'un siècle, les questions financières prennent dans la vie politique et sociale une place chaque jour plus importante : rien d'efficace ne peut être entrepris sans en tenir compte. Les ministres des Finances, autrefois simples gardiens des deniers de l'Etat, voient leurs responsabilités grandir sans cesse, il ne leur suffit plus de balancer équitablement et avec succès les budgets qui leur sont confiés, il leur faut encore satisfaire les exigences de l'opinion publique qui, si elle s'émeut souvent pour des causes justes ou intéressantes, ne laisse pas cependant par ses mouvements irréfléchis de porter quelquefois atteinte aux principes essentiels d'une sage politique financière. On ne résiste pas dans un bel élan d'enthousiasme à voter des lois sociales ou des dépenses d'armement, mais on oublie trop vite qu'il faudra trouver quelque part les millions qui, à chaque exercice, apparaissent ainsi dans nos budgets. La tâche du ministre des Finances devient quotidiennement plus accablante dans les sociétés modernes, nulle ne demande plus d'intelligence, d'énergie et de conscience ; à ces charges nouvelles, il fallait un cadre nouveau, c'est beaucoup à Gladstone que revient l'honneur de l'avoir créé.

Par sa longue présence à l'Echiquier, il a pu entreprendre et mener à bien tout un ensemble de

réformes. Grâce à son administration financière solidement établie, l'Angleterre du xx^e siècle a triomphé des difficultés qu'elle a rencontrées sur sa route ; elle a pu développer sans arrêt sa prospérité et sa puissance, s'assurer la « maîtrise de la mer » et tenir le premier rang parmi les grandes nations européennes.

Quelles sont, au point de vue financier, les circonstances qui ont pu favoriser un tel essor, quel fut l'homme qui sut les comprendre et en tirer parti, comment réalisa-t-il son plan, telles sont les questions qui se posent et que nous tenterons d'éclaircir en étudiant : *La politique financière de Gladstone* (1).

Notre étude se divisera en deux parties :

La première, sur la vie de Gladstone, nous permettra de dégager ses idées directrices en les comparant à l'esprit de son temps, afin d'arriver à préciser le but qu'il se proposait.

La seconde nous mettra en face de l'œuvre elle-même et de ses résultats.

Puissions-nous par cette esquisse, jeter quelque

(1) C'est de 1853 à 1866 que Gladstone occupa une place prépondérante à l'Echiquier, et c'est entre ces deux dates, considérées comme les limites de notre sujet, qu'il réalisa une réforme financière aussi profonde que fructueuse.

lumière sur les traits saillants d'une politique qui a assuré à l'Angleterre une place incontestée dans le monde et au peuple anglais une richesse et un bien-être enviés des autres peuples.

PREMIÈRE PARTIE

L'HOMME ET SON BUT

CHAPITRE PREMIER

LES IDÉES DE GLADSTONE ET L'ESPRIT DE SON TEMPS

« Si l'histoire d'une vie humaine nous permet
« de mieux juger des querelles qui, en notre pays,
« divisent les partis, combien il est plus néces-
« saire encore, quand on veut pénétrer dans l'âme
« d'une nation étrangère, de suivre l'existence
« d'un homme ; et si cet homme a été successive-
« ment le plus jeune des membres d'un cabinet, le
« chef d'un grand parti, un des orateurs les plus
« vaillants et les plus écoutés, s'il a été quatre fois
« premier ministre, et s'il a dû son succès, non à

« la faveur, mais à son caractère et à son talent, « si, enfin, l'histoire de ses actes se confond avec « celle de sa patrie pendant un demi-siècle, que « d'enseignements ne devons-nous pas tirer du « spectacle de sa vie (1) ».

Ainsi s'exprimait, en 1901, un des admirateurs du « grand vieillard, » et pourtant, à la fin de sa vie, Gladstone semblait avoir perdu et la cause qu'il défendait devant son pays et sa popularité.

Mais la mort a fait taire tous ceux qui l'avaient combattu et l'Angleterre a su reconnaître tout ce qu'elle devait à l'un des plus grands parmi ses hommes d'Etat. Et aujourd'hui, si on entre à Westminster Abbey, on voit se dresser, parmi la foule de marbre qui encombre le transept, la haute silhouette de Gladstone : à quelques pas de là, à la porte de la salle des séances de la Chambre des Communes, se dresse une deuxième statue de Gladstone, pour montrer à tous ceux qui viennent assister aux séances du Parlement que le gouvernement anglais appartient à ceux qui savent penser, parler et agir.

Pour aborder l'étude de l'œuvre financière de Gladstone, avons-nous dit, il faut esquisser briè-

(1) Georges Picot : Discours à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, 1901.

vement la vie du grand homme d'Etat. Nous l'envisagerons à un triple point de vue :

1° La vie de Gladstone, sa carrière, ses idées ;

2° La personnalité de Gladstone et l'esprit de son temps ;

3° L'état financier de l'Angleterre au moment où il arrive à l'Echiquier.

I

William Ewart Gladstone naissait à Liverpool le 29 décembre 1809, mais, bien qu'ayant vu le jour sous le ciel anglais, il était fier de dire qu'il était de pure race écossaise. Son père, Sir John Gladstone, avait débuté fort jeune dans une maison de commission en grains à Liverpool ; devenu associé puis directeur, il y fit rapidement fortune. Commerçant et homme politique, Sir John Gladstone, fervent admirateur de Canning, représentait Lancastre au Parlement : il y parlait rarement, mais s'occupait beaucoup de questions commerciales qu'il connaissait à fond. A en croire un historien anglais, il était fier de son fils William et se plaisait, alors que celui-ci avait à peine atteint sa dixième année, à le mettre sur les questions

financières et ne se refusait pas après dîner la satisfaction d'émerveiller ses hôtes par la précoce pénétration d'esprit de l'enfant.

William Ewart passa six années à Eton où il réunissait déjà ses camarades pour discuter avec eux les questions qui divisaient les contemporains : l'agitation des classes ouvrières, l'émancipation des catholiques, le libre-échange. Aussi sa réputation l'avait devancé, lorsqu'en janvier 1826, il fut admis à Christ Church et inscrit sur les registres de l'Université d'Oxford. « Il y avait alors « parmi nous, écrivait un futur Chancelier de « l'Echiquier qui fut son camarade, Lord Selborne, « un homme qui semblait destiné à devenir l'égal « des plus grands hommes qui aient jamais hon- « noré le Parlement. » Il ajoutait, à la fin de sa carrière : « quand je mesure le chemin par- « couru, je vois avec joie qu'il a tenu ses pro- « messes. »

A la fin de 1831, Gladstone fut classé premier dans les lettres et dans les sciences, et ce double succès lui valut la plus haute récompense que l'Université puisse conférer.

Cependant, sans se laisser entraîner par ces résultats qui semblaient lui promettre un brillant avenir, il voulut mettre sa foi au service de son Dieu et entrer dans l'Eglise ; mais son père s'y opposa et, en fils respectueux, il se soumit mais

à grand regret, et il quitta momentanément le sol natal pour voyager.

C'est en Italie que lui parvint l'offre de se présenter aux élections de Newark : il y triompha après une lutte très chaude et entra au Parlement en 1832, à 23 ans ; mais ses électeurs savaient bien que, si leur député était jeune, son talent et ses qualités rachetaient largement son inexpérience.

Il parla sur l'Esclavage ; son début fut un triomphe et Lord Derby affirmait n'avoir jamais écouté un discours avec autant de plaisir : « Le fait a été exposé, dit-il, avec une modération, une habileté et une loyauté qui peuvent servir de leçon à beaucoup de membres plus âgés que l'orateur. »

En 1836, Peel, toujours à l'affût de jeunes talents, chargeait Gladstone de représenter à la Chambre des Communes le ministère des Colonies, dont le titulaire, Lord Aberdeen, défendait la politique à la Chambre des Lords. En 1841, il était nommé vice-président du Board of Trade ; en 1843, il obtenait le titre de Président et assistait ainsi à la grande lutte économique qui allait conduire l'Angleterre à de nouvelles destinées. Et cela est important à signaler, car il lui sera donné d'accomplir une œuvre semblable dans le domaine financier qui avait été délaissé jusqu'alors.

Après avoir quitté le Parlement en 1845, il y re-

vint en 1848 comme candidat d'Oxford, et se classa parmi les fervents amis de Peel. Mais les tories étaient au pouvoir avec Lord Derby et Disraeli, comme Chancelier de l'Echiquier ; un malaise général opprimait l'Angleterre. Le pays voulait un règlement définitif de la question du libre échange et n'aimait pas à voir le sort de ce problème entre les mains des gardiens sacrés de la protection.

En décembre 1852, le gouvernement présentait le budget qui devait « soulager chacun aux dépens de personne ». Durant la dernière soirée, à une heure avancée de la nuit, le Chancelier de l'Echiquier répondait aux critiques qu'on lui adressait avec sarcasme et ironie. C'en fut trop pour un disciple de Peel ; avec la rapidité de l'éclair, sans préparation, Gladstone monta à la tribune : en quelques mots clairs et précis, il renversait le budget et, par ce début, se plaçait au premier rang parmi les grands financiers.

De ce jour, il se consacra à l'Echiquier et tous ses soins, toute son activité furent concentrés sur les finances. Si, en 1867, il avait disparu, l'Histoire l'aurait classé parmi les grands Chanceliers de l'Echiquier ; il fut dans la suite quatre fois premier ministre ; pendant 28 ans chef du parti libéral ; sa politique intérieure, sa politique étrangère, ses succès, ses erreurs, lui donnèrent une réputation qui éteint un peu l'œuvre de la pre-

mière heure, mais celle-ci mérite une étude approfondie et nous ne risquons pas de nous égarer à la recherche de détails sans intérêt, car le système fiscal d'un pays est la base même de sa vie publique et à l'époque où Gladstone est à l'Echiquier, l'Angleterre accomplit une réforme dont les résultats devaient être aussi durables que fructueux.

Lord Aberdeen, chargé de constituer le gouvernement, le chargea des finances et il rentra en scène pour y demeurer avec quelques éclipses jusqu'en 1892.

Durant cette longue période, s'il a pu susciter des critiques, il a toujours eu au moins le mérite de l'absolue et profonde sincérité ; sa maxime préférée fut de « suivre le droit chemin, toujours, en toute circonstance, quel que soit son point d'arrivée ».

Il mourut le 19 mai 1898, entouré de l'affection de sa femme qui fut sa compagne la plus sûre et la plus fidèle. Les derniers jours de sa vie furent plongés dans une souffrance atroce : une exaltation nerveuse le terrassait en lui ravissant une à une ses merveilleuses facultés intellectuelles. Sa fin, bien que prévue depuis plusieurs jours, fut un deuil public. On lui fit de somptueuses funérailles et le monde entier s'inclina devant celui qui, pendant un demi-siècle, avait tenu une si grande place dans la vie publique anglaise.

Telle fut, dans ses grandes lignes, la vie de Gladstone : en quoi sa personnalité, ainsi ébauchée, correspondait-elle à l'esprit de son temps, dans quelle mesure à ses débuts apparaissait-elle en réaction contre un état de choses qui ne répondait plus aux aspirations du moment ?

II

Tandis que l'Anglais est, en général, pratique, a horreur des abstractions et des systèmes, désire arriver le plus vite possible au but le plus utile, le trait dominant du caractère de Gladstone est de s'élever au-dessus des mesquineries de parti : il a toujours une vue d'ensemble, un plan qu'il poursuit sans lassitude et il a su, en matière financière, le réaliser dans une très large mesure.

Mais la volonté d'un homme, si forte soit-elle, ne suffit pas pour accomplir une œuvre aussi ardue que celle de donner une direction déterminée à la vie d'un grand peuple : il lui faut l'aide des circonstances ; il est nécessaire que, s'incorporant au milieu qu'il veut diriger, il en fasse partie intégrante, sans cependant y perdre sa personnalité et ses idées propres. Toute œuvre suivie en poli-

tique est le produit d'une collaboration entre une volonté ferme, réfléchie, intelligente, consciente d'elle-même qui prend la tête d'un mouvement et la multitude des forces inconnues, inconscientes, de tout ce qui compose la nation, idées, sentiments, actes qui, pris isolément, sembleraient sans signification, mais dont la somme, concentrée par la volonté directrice, en est le soutien puissant et indispensable.

Aussi, il nous faut préciser les éléments constitutifs de la société politique anglaise au milieu du xix^e siècle pour saisir comment et à l'aide de quelles circonstances Gladstone conçut sa tâche et comment les grands courants d'opinion qui se sont manifestés alors l'ont amené à élaborer un plan qu'il a eu le bonheur de réaliser dans une large mesure.

La société anglaise qui n'a jamais connu de « Révolution » dans le sens français du terme, a toujours, à un moment donné de son histoire, des racines profondes dans les périodes antérieures et, pour comprendre ce qu'elle est vers 1850, il faut remonter à la fin du xviii^e siècle. A cette époque, elle se présente comme essentiellement aristocratique et l'élément le plus important qui la compose est la gentry, « la plus originale et la plus puissante des institutions qui ont formé le carac-

tère national » (1). Elle est la tête dirigeante et le cœur vivant de la société anglaise. Exclusivement égoïste, partielle, elle a établi le régime des grands domaines, où elle règne souverainement, soumettant tout à sa volonté capricieuse. Tous les actes qu'elle accomplit tendent à lui donner une autorité plus certaine en même temps qu'elle devient plus tyrannique. Le grand propriétaire a tous les privilèges, économiques, politiques et sociaux, et une seule phrase rend exactement la situation : « l'arbitraire couvert par l'impunité » ; et à tous ces avantages, il joint celui qui les couronne tous, il est seul représenté au Parlement.

Mais les découvertes scientifiques, dans les dernières années du XVIII^e siècle, créent la grande industrie, le développement de l'empire colonial augmente le commerce et l'activité économique, une classe nouvelle apparaît et se dresse en face de la gentry : ce sont les grands industriels et les commerçants dont le nombre croissant va constituer un nouvel élément de la société. Chaque découverte nouvelle leur donne une importance plus grande, et après 1815 le calme étant rétabli à l'extérieur, la lutte va commencer, lutte contre le monopole terrien, base d'un régime étrangement abusif où les institutions favorisent un petit nombre

(1) Boutmy, *Le développement de la Constitution et de la Société en Angleterre*, page 182.

au détriment de tous, lutte entre l'Angleterre nouvelle et l'Angleterre ancienne, entre la manufacture et le manoir.

L'opinion publique surgit alors et prend la tête du mouvement qui va renverser les barrières derrière lesquelles s'abritent les privilégiés : on veut dévoiler un régime d'oppression et jeter une vive lumière sur des inégalités qui ne peuvent résister au grand jour de la discussion publique. Gladstone, qui a déjà 16 ans, va pouvoir suivre l'évolution qui commence en 1825 ; les idées nouvelles élaborées par les théoriciens vont passer dans le domaine de la réalité : c'est l'époque des meetings monstres et de l'agitation politique : on rappelle l'acte du Test (1829) et la réforme électorale est votée (1832).

Au point de vue économique, c'est l'apparition de la liberté qui se fait reconnaître comme vérité pratique et qui tend à passer dans le domaine des lois.

Au point de vue social, ce sont l'organisation des « Trade Union » (1825), la réglementation du travail, les enquêtes sur la situation des ouvriers.

Cette poussée vers un mieux-être général, personne ne l'a dépeinte d'une manière plus saisissante que M. Boutmy :

« En 1832, dit-il, s'ouvre un âge nouveau : la

« porte entrebâillée à demi laisse les chefs de l'industrie et du travail pénétrer dans le pays légal ;
« les masses populaires qui les suivent pressent
« sur les battants et vont forcer l'entrée. Grande mais surtout féconde a été cette période
« d'où la nation sort maîtresse de ses destinées.
« Une somme incalculable d'iniquités, de barbarie
« a été éliminée : les taches noires et sanglantes
« n'ont pas résisté au grand jour de la discussion
« devant un Parlement représentatif de la majorité
« du peuple. Une somme incalculable de justice
« a été versée sur le sol britannique : chaque sujet
« en a eu sa part (1). »

Gladstone a assisté à ce vigoureux mouvement vers un régime de liberté et c'est à ce moment qu'il apparaît dans le monde politique. Il a donc trouvé autour de lui un milieu particulièrement favorable aux idées qui allaient faire de lui un grand financier ; il a voulu coopérer à l'œuvre générale de redressement social qui caractérise l'histoire de l'Angleterre à partir de 1820, et nous verrons par la suite que, dès ses débuts à l'Échiquier, il eut une notion très nette des réformes à accomplir. Avant d'y arriver, examinons brièvement ce que furent les finances anglaises avant Gladstone.

(1) Boutmy, *Psychologie politique du peuple anglais au XIX^e siècle* page 304.

III

A la fin du xviii^e siècle, le système fiscal anglais se résumait ainsi : tout article importé était soumis à des droits de douane fort élevés, tout article indigène frappé d'impôts indirects également lourds. Les dépenses croissaient sans cesse ; pour y faire face, on augmentait le taux des impôts existants. Afin d'éviter les fraudes, des règlements rigoureux étaient imposés aux manufactures : on élevait les droits de douane afin d'éviter la concurrence entre les produits indigènes et les produits étrangers ou coloniaux, la théorie de la balance du commerce étant reconnue comme seule vraie. Si l'on juge d'un arbre à ses fruits et d'une œuvre à ses résultats, les résultats du régime financier anglais à cette époque se passent de commentaires : improductivité générale, le commerce, l'esprit d'entreprise et d'invention, tout progrès, tout désir d'expansion étaient étouffés. Le producteur national était emprisonné dans des règlements inflexibles, le commerçant était aussi tracassé que taxé, l'importateur soumis à des droits accablants et à des contrôles incessants. Quant au consommateur, son choix se trouvait limité et le prix des articles

de consommation générale augmentait : seuls, les revenus diminuaient.

Après les guerres napoléoniennes, la paix n'apporta pas le calme et la détente ; à l'agitation causée par la guerre, succédèrent la lassitude et le découragement. Le Parlement refusa de voter l'Income Tax et augmenta par cette mesure le déficit, rejetant dans un lointain avenir toute possibilité de réforme financière. Il fallut élever encore le taux de certains impôts et la crise économique, loin de se dénouer, s'aggrava.

Huskisson tenta le premier de porter remède à cette lamentable situation et s'engagea dans la voie de la réforme commerciale. Avec lui, si le régime protectionniste demeura encore tout puissant, il fut vivement combattu, mais on ne prit que des mesures partielles. Seul Peel se rendit compte de la situation et il voulut établir l'ordre et l'économie. En 1842, il obtint le rétablissement de l'Income Tax, entreprit une révision des tarifs douaniers, et, successivement, en 1842, 1845, 1846, il dégreva une série d'articles de première nécessité ; grâce à l'apparition d'un excédent de recettes véritable et sincère, il continua l'œuvre entreprise par Huskisson. Il avait redonné la confiance, mais il disparut en 1846 et, jusqu'en 1853, rien d'efficace ne fut entrepris dans le domaine économique et fiscal.*

En résumé, on peut dire que jusqu'à 1842 toutes les charges du budget étaient rejetées sur les objets de consommation et on évitait avec soin de surtaxer la propriété foncière. Ainsi, en 1840, une augmentation d'impôts ayant été reconnue nécessaire, on la fit porter presque exclusivement sur les droits d'importation et sur l'excise ; le résultat fut d'ailleurs démonstratif ; les classes inférieures étaient tellement accablées qu'elles auraient dû prendre sur leur nécessaire le surplus ajouté à l'impôt : la consommation ne put se soutenir et le rendement n'augmenta que dans une proportion insignifiante.

Ainsi, dans le grand effort législatif qui caractérise la première moitié du *xix^e* siècle, on distingue la préoccupation du bien public, du progrès, de la bonne et efficace administration ; mais l'esprit qui domine la Chambre des Communes est celui d'une aristocratie whig, imbue de ses préjugés de classe supérieure et d'une classe moyenne, industrielle, désireuse de bon ordre et de gestion correcte. Leur tendance se traduit par la « *Poor Law* » si judicieuse, mais où se manifeste clairement le préjugé dédaigneux d'une société prospère contre l'indigence, et l'égoïsme de l'aristocratie whig apparaît dans le régime fiscal où le législateur évite de charger la propriété foncière. Jusqu'en 1853, les objets de consommation sup-

portent seuls les augmentations de taxes, et si en 1846, l'Anti Corn Law League arrache à l'aristocratie et à la Gentry l'abrogation des droits sur les céréales, c'est à la faveur de circonstances inouïes et grâce à la hauteur de vue d'un grand homme d'Etat à qui son parti ne le pardonnera pas.

En matière financière, rien encore n'a été fait : la réforme de Peel, commencée en 1842, a eu surtout pour but de favoriser le commerce et l'industrie et ce sera l'originalité de Gladstone de transporter ces idées dans le domaine purement financier, pour chercher avant tout à améliorer le sort du contribuable.

Dès son entrée à l'Echiquier, en 1853, il prouva qu'il avait conscience de sa tâche :

« Nous nous sommes imposé comme un but
« sacré, dit-il, de répandre et de distribuer les
« charges fiscales d'une main égale et impar-
« tiale. »

Ces quelques données nous ont permis de mieux connaître les circonstances au milieu desquelles Gladstone conçut le plan de son œuvre ; maintenant, il nous faut entrer dans le cœur même de notre sujet et préciser le but qu'il se proposait.

CHAPITRE II

LE BUT

L'œuvre de Gladstone a consisté à améliorer le sort du plus grand nombre par la voie des réformes financières ; il a voulu, pour soulager les classes pauvres, stimuler le commerce et l'industrie et rendre plus active l'Angleterre tout entière.

Mais ce fut une œuvre de longue haleine, car elle apparaissait en réaction violente contre le régime fiscal existant.

Quarante ans s'étaient écoulés depuis le jour où A. Smith avait démontré les désastreuses conséquences du protectionnisme, et, plus que jamais, semblait se réaliser sa prédiction que « la restauration de la pleine liberté du commerce n'était qu'un rêve utopique ». La révolution et les guerres avaient arrêté Pitt dans son œuvre d'émancipation et, en 1815, plus de 1.510 articles figu-

raient au tarif des douanes. Le rétablissement de la paix avait, nous l'avons vu (1), suscité dans le royaume les plus grandes espérances, mais c'était compter sans l'égoïsme des landlords plus soucieux de leurs intérêts et de la hausse de leurs fermages que du bien-être de la nation, et, mettant en jeu l'énorme puissance de la législation, ils avaient organisé un système de protection parfaitement abusif, soumettant les importations à des droits prohibitifs quand certains cours n'étaient pas atteints, et encourageant l'exportation par des primes. Après 1815 surtout, la législation sur les blés devint intolérable ; la rigueur de ce régime provoquait une misère croissante dans les grands centres industriels et la partie de la nation que n'aveuglait pas l'intérêt personnel, commençait à ouvrir les yeux. L'enseignement économique général pénétrant dans les cercles commerciaux, les industriels voyaient dans l'abaissement du prix des subsistances le moyen d'assurer une diminution correspondante des salaires, et, par suite, de leur coût de production. Ils réclamaient donc la libre importation des objets de consommation ; le gouvernement comprit la nécessité d'une réforme et le nouveau ministre du commerce, Huskisson, disciple et élève de A. Smith, ouvrit dans le sys-

(1) Cf. page 20.

tème protectionniste une première brèche, en mettant un peu de clarté dans la complexité des règlements douaniers ; en remplaçant des droits prohibitifs par des droits protecteurs de 30 0/0 et en réduisant les droits de douane dans une assez large proportion, il atténua la rigueur du régime sur le blé. Mais Huskisson ne resta pas longtemps au pouvoir et l'agitation politique qui aboutit à la réforme de 1832, mit au second plan les questions économiques. Cependant, cette réforme même qui est l'avènement de la classe industrielle va lui faire prendre une part beaucoup plus active dans la direction du pays, et va donner lieu, à partir de 1837, à un renouveau de l'esprit libre-échangiste.

En octobre 1838, sept négociants ou manufacturiers réunis à Manchester, créent l'Anti-Corn-Law-League et jettent les bases d'une campagne contre le maintien des lois céréales. Des fonds considérables sont réunis, la ligue recrute de nombreux adhérents et tient partout des réunions. A sa tête sont les adeptes de l'Ecole de Manchester, Cobden, Bright, Villiers, qui parcourent le pays en tous sens, discourant dans les villes et les campagnes. Là où l'orateur ne pouvait se faire entendre, la brochure, le journal allaient porter la bonne semence : « Leur voix vibrante frappe « l'oreille de tous leurs concitoyens ; la chaire, la « bourse, la place publique, le salon du riche,

« le parloir du fermier, tout est devenu le théâtre
« de cette discussion animée et instructive (1). »

Les effets bienfaisants de la campagne ne tardèrent pas à se manifester. Dès 1841, le premier ministre, Robert Peel, quoique chef du parti conservateur, comprit la nécessité d'introduire un amendement à la loi céréale et au régime douanier. Pour réaliser cette réforme, il rétablit en 1842 l'Income Tax dont il espérait, outre les effets immédiats, tirer par la suite des excédents pour entamer encore le régime protecteur (2). Pour l'instant, il se borna à abaisser les droits sur plus de 640 articles de consommation courante (blé, farine, riz) et à les abolir sur 440 autres articles. En 1845, les libres-échangistes demandaient plus encore, ils voulaient l'abolition complète des droits protecteurs. Le 1^{er} janvier 1845, à l'ouverture de la Session du Nouveau Parlement, Peel annonça sa conversion aux idées libérales et, huit jours après, il présentait son plan de réforme (3) : main-

(1) Bastiat, *Cobden et la ligue*.

(2) C'est dans cette voie que Gladstone suivra hardiment son maître. C'est précisément par le maintien de l'Income-Tax, comme engin de réforme fiscale, qu'il abaissera de nombreux droits sur les objets de consommation, Cf. 2^e partie, chapitre II, titre I, page 55.

(3) Dans la discussion de cette loi, Gladstone ne prit pas moins de 129 fois la parole et étonna les hommes du métier par son aisance dans la discussion des détails techniques du projet qui, grâce à lui, fut adopté tout entier, presque sans amendement.

tien pendant trois ans de l'Echelle Mobile et abrogation complète en 1849 de tous les droits. La ligue se réunit pour demander l'abrogation immédiate et intégrale : le débat fut vif au Parlement et, après un magnifique discours de Peel et une intervention énergique de Cobden, le bill fut voté le 16 mai à 98 voix de majorité. Accepté par les Lords, il devint, le 26 mai, une loi d'Empire. La ligue assistait au succès complet de sa tentative.

Ainsi lorsqu'en 1853 Gladstone arrive au pouvoir, l'Angleterre, depuis le début du siècle, est animée d'un esprit nouveau dont les manifestations ont été d'abord vigoureuses dans la doctrine, mais c'est un appel qui, déjà en 1825, encore plus après 1832, a été entendu du pays qui, résolument, s'est lancé dans une politique réformatrice. Nous venons à grands traits d'esquisser l'œuvre accomplie quand Gladstone arrive à l'Echiquier, œuvre qui a nécessairement un caractère financier, par ce fait même qu'elle touche aux tarifs douaniers, par ce fait même qu'un grand ministre, pour réformer ces tarifs, n'a pas craint de rétablir l'impôt détesté entre tous, mais ce caractère financier, c'est indiscutable, n'est que secondaire, en ce sens qu'on cherche avant tout dans la réforme accomplie, la satisfaction des intérêts de cette classe industrielle et commerciale, qui, depuis 1832, a tellement grandi dans

l'Etat. Le contribuable, dans le sens large du mot, c'est-à-dire tous ceux qui alimentent le Trésor Public, depuis le grand propriétaire terrien jusqu'au dernier des portefaix de Londres, le contribuable n'est nullement pris en considération... Ce que l'on veut, c'est satisfaire le producteur, et, jusqu'ici, quand on s'est occupé du consommateur, c'est uniquement en vue des intérêts de ce producteur. Ainsi donc le caractère de la réforme accomplie se dégage très nettement ; une aristocratie d'industriels est arrivée au pouvoir, et elle cherche à en tirer parti. Mais l'égoïsme de cette aristocratie whig se manifeste clairement dans le régime fiscal qui, depuis le début du siècle, n'a cessé de peser lourdement sur la grande masse des contribuables.

Pour subvenir aux frais de la guerre qu'elle eut à soutenir contre la France de 1793 à 1815, l'Angleterre avait augmenté ses anciens impôts et en avait créé de nouveaux. A la conclusion de la paix, l'Income Tax seul fut supprimé, et cela uniquement parce que la grande aristocratie foncière n'en voulait pas, mais l'ensemble du régime n'en demeurait pas moins écrasant et dans un pamphlet à l'adresse des Etats-Unis, le spirituel Sydney Smith faisait de la situation fiscale anglaise en 1820 un tableau piquant :

« Nous devons apprendre à Jonathan quelles

« sont les conséquences d'un trop grand amour
« de la gloire. Ce sont des taxes sur tous les objets
« entrant dans la bouche ou couvrant les épaules,
« ou placés sous les pieds de l'humanité, des
« taxes sur tout ce qui est au-dessus et au-dessous
« de la terre ou dans les eaux, des taxes sur tout
« ce qui vient de l'étranger ou est produit à l'in-
« térieur, des taxes sur les matières premières ou
« sur le surcroît de valeur qui leur est donné par
« l'industrie de l'homme, des taxes sur les assai-
« sonnements qui flattent l'appétit, sur les subs-
« tances qui peuvent rendre la santé aux malades,
« sur l'hermine qui orne la robe du juge, sur la
« corde qui pend le criminel, sur le sel nécessaire
« aux pauvres, sur les épices à l'usage du riche,
« sur les clous qui ferment le cercueil et sur les
« rubans qui parent la fiancée. »

A cette époque d'ailleurs, la seule préoccupation d'un ministre des Finances est de récolter un total de recettes suffisant pour parer à l'ensemble des dépenses, sans chercher à établir aucune relation ou aucune proportionnalité entre ces deux éléments du budget.

Malgré le très vif mouvement de réforme que nous avons signalé, on peut dire que rien n'est tenté pour améliorer cet état de choses. Avant 1840, la situation financière du pays est alarmante à un degré extrême; les déficits successifs

n'étaient qu'un faible indice des plaintes que le système d'impôts excitait de toutes parts : un vaste gouffre se creusait entre le riche et le pauvre et le mécontentement politique avait revêtu les formes les plus menaçantes.

Mais, vers 1840, le problème change d'aspect : l'expérience du libre échange, qui avait pour but l'augmentation du revenu public, se liait aussi étroitement au moins à la question du bien-être général du pays et savoir comment on pourrait l'entreprendre devint la principale préoccupation des financiers. A cela doit s'ajouter cette considération que la fortune publique, à partir de 1840, s'accroît beaucoup et que le revenu taxable va grandir dans des proportions considérables ; dans ces conditions, l'équilibre entre les recettes et les dépenses devenait une tâche très aisée et de nouveaux devoirs allaient s'imposer au Chancelier de l'Echiquier.

Améliorer le crédit national par une diminution de la dette et la constitution d'une réserve eût été le but d'un financier de la vieille époque ; mais la réforme commerciale qui a commencé avec le libre-échange a ouvert une voie nouvelle ; on veut continuer une œuvre déjà entamée, procéder à une révision complète du système fiscal et agrandir la cause qui avait tant contribué à cet effet même (1).

(1) Giffen, *Journal des Economistes*, 1880.

L'expérience du libre échange marquait le début d'un heureux changement ; il fallait continuer cette œuvre ; cela suggérait un important problème : celui, par la voie des réformes financières, de l'amélioration du sort du plus grand nombre. Il fallait distribuer d'une façon plus égale la somme accrue de la richesse publique, faire en sorte que cette richesse se répartisse de plus en plus dans les classes populaires, parmi celles surtout qui se trouvaient encore sur la limite du paupérisme. C'étaient là des objets d'une importance extrême et qui méritaient bien qu'on fît incliner, s'il y avait lieu, la balance de la taxation du côté du plus pauvre.

Quelle part Gladstone a-t-il pris à cette réforme financière qui commence en 1842 et va jusqu'en 1866 ?

Il est celui qui y a pris la part la plus active et tout ce qui s'est fait de caractéristique pendant les seize dernières années, lui appartient. La première période revendique le redressement des pires torts, surtout le rappel des Corn-Laws, mais combien l'œuvre fût restée incomplète si Gladstone n'était venu y contribuer pour sa part.

De 1842 à 1846, le mouvement s'était prononcé en faveur du commerce et de l'industrie : l'originalité de Gladstone est de l'avoir continué dans le sens financier et il eut tout de suite la préoccu-

pation de rechercher les moyens d'adoucir la charge du contribuable. La tâche qui lui incombait était à tout prendre très complexe ; depuis plusieurs années les circonstances avaient donné aux questions financières une place particulièrement vivante dans l'opinion publique, les finances des whigs avaient épouventé les marchands, les fabricants, les banquiers, en un mot, toute la foule des contribuables. Les libéraux qui suivirent Peel avaient échoué dans leurs desseins et ils avaient donné le spectacle incroyable de quatre budgets dans la même année. Disraéli semblait appelé à réussir, mais son échec en 1852 semblait provoquer le maximum de confusion financière. Les sources des revenus publics étaient l'objet d'attaques incessantes. Toute taxe indirecte devait disparaître, mais les plus zélés réformateurs eussent été bien gênés pour combler des vides. La confusion des partis était à son comble : embarras industriels, ajournements successifs des réformes financières, incohérence, désordre, telle était la scène et le spectacle des finances en 1853.

Quelle en était la cause ?

Pourquoi le contribuable est-il si malheureux ?

A quoi attribuer ce malaise général dont souffre le peuple anglais ?

La cause s'en trouve dans l'extrême rigueur des droits de douane. La spirituelle boutade de Sydney Smith en 1820 résumait fort bien les abus du système ; les taxes si lourdes, qui grevaient tous les objets de consommation, renchérisaient la vie dans d'effroyables proportions, et le peuple tout entier en sentait singulièrement la charge. « Tout cela est bien changé, dira plus tard Gladstone, dans son discours de 1862, après avoir « rappelé les paroles de S. Smith. Aujourd'hui, « il n'y a plus de taxe sur les matières premières, « ni sur la plus-value que leur donne l'industrie « de l'homme, ni sur le sel des pauvres, ni sur « les épices du riche, ni sur les substances utiles « à la santé, ni sur l'hermine du juge, ni sur la « corde du criminel, ni sur les clous du cercueil, « ni sur les rubans de la fiancée, et, cependant, le « produit des douanes et de l'excise est plus élevé

« qu'avant que l'industrie n'eût été affranchie par
« l'abandon de toutes ces taxes (1). »

Le problème qui se posait en 1853 était de parer à l'accroissement des dépenses, tout en diminuant les charges fiscales ; et, dans ce but, en modifiant le système douanier, Gladstone pensait augmenter la consommation d'une manière suffisante pour accroître le revenu. Mais pour comprendre la possibilité d'une telle réforme, il est indispensable d'indiquer les principes qui dominent la matière des douanes.

Les droits de douane sont un impôt de consommation très répandu et d'origine fort ancienne ; on ne saurait citer un seul Etat qui ne recoure plus ou moins à cette branche de recettes. La pensée de frapper aux frontières les articles étrangers entrant dans le pays est naturelle à l'esprit de l'homme, mais elle a pu être conçue de différentes manières. Historiquement, ces droits furent envisagés comme le prix de la protection accordée aux marchands étrangers, comme une compensation aux charges que supporte la production régnicole, ou comme un moyen commode de taxer certaines denrées étrangères d'une consommation générale n'ayant pas d'analogues dans

(1) Cf. *Gladstone's financial Statements*, édition Murray ; Discours 1862, page 67.

le pays. Dans les systèmes d'impôts modernes, ces droits se présentent sous deux formes ; tantôt ce sont de simples droits fiscaux, pourvoyeurs du budget, tantôt ce sont des moyens de favoriser l'industrie nationale : ce sont alors des droits protecteurs. Ce dernier caractère a fini par dominer dans les systèmes de douane des principaux pays d'Europe, et ce n'est guère que depuis la seconde moitié du *xix*^e siècle qu'il s'est atténué dans une certaine mesure. C'est ce système de droits protecteurs qui a amené en Angleterre la déplorable situation de 1850 ; pour le comprendre, il faut rapidement expliquer le développement de la thèse protectionniste au *xix*^e siècle, puis montrer le revirement très sensible qui s'est fait sentir pour en voir la preuve dans la politique fiscale et douanière de Gladstone.

Ces questions de douane ont une importance primordiale, car elles se rattachent à des questions purement financières, comme celle de l'influence des tarifs modérés et des tarifs élevés sur le produit d'une taxe, à des questions économiques, comme celle de l'influence exercée sur la production et le développement de la richesse nationale par des droits protecteurs, enfin à des questions sociales, comme celle du sort des contribuables et de la répercussion des droits protecteurs sur le bien-être d'un peuple.

Pour soutenir le régime protectionniste, on allègue que la richesse d'un pays c'est le travail, et qu'un gouvernement ne saurait trop se préoccuper d'encourager dans toutes les branches le travail national, en d'autres termes, de protéger les industries régnicoles contre la concurrence des industries étrangères. On ajoute qu'un pays doit se suffire à lui-même et que, particulièrement pour les articles les plus importants et d'un usage universel, il y aurait imprudence à se servir complètement à l'étranger. Dès lors, on prohibe complètement les marchandises étrangères ou on les frappe de droits protecteurs très élevés. Sous prétexte d'empêcher l'arrivée sur le sol anglais de blés étrangers, on oblige le pauvre à payer son pain beaucoup plus cher ; mais il est vrai qu'aux dires des partisans les plus acharnés de cette thèse, le travail était beaucoup plus considérable : en conséquence, le sort du contribuable devait être bien meilleur. On ne voyait point que, si le travail donnait à l'ouvrier un peu plus, l'augmentation énorme du prix de toute chose lui procurait non point un bénéfice mais une perte qui occasionnait une misère indescriptible.

C'est cette politique qui a pourtant régné jusque vers 1880 dans toutes les nations de l'Europe, sauf l'Angleterre où elle a commencé à être attaquée dans la pratique vers 1825 et surtout après 1840.

A un régime protectionniste a succédé, jusqu'à ces dernières années, une liberté quasi-absolue. C'est ce régime qui a permis à l'Angleterre de prendre une place unique dans le monde, au point de vue financier et économique : c'est à l'ardeur et à l'énergique dévouement de Gladstone qu'elle le doit dans une large mesure.

Comment a-t-il conçu cette œuvre ?

II

Le système protectionniste avait fini par entraver tout commerce et toute industrie. Toutes les matières premières, tous les objets de consommation étaient frappés lourdement et le sort du peuple était déplorable.

Aussi, à son arrivée à l'Echiquier, en 1853, Gladstone veut y porter remède : il veut compléter et pousser plus avant l'œuvre de son prédécesseur, il veut une liberté commerciale absolue ; il ne se dissimule pas les difficultés, il sait les obstacles qu'il aura à surmonter, mais il affirme que rien de salulaire ne peut être fait si la réforme douanière n'est pas achevée.

« On ne manquera pas d'objecter, dit-il, que
« nos besoins sont trop grands et nos ressources

« trop restreintes pour qu'il nous soit prudent
« d'entreprendre une réforme commerciale dont
« l'effet immédiat serait de réduire notre revenu.
« Mais ce n'était pas non plus dans les jours d'ai-
« sance que Peel avait proposé la réforme de 1842
« et, cependant, le pays avait dû à cette réforme
« le développement, la prospérité et l'affermisse-
« ment de ses institutions. Ainsi, l'augmentation
« du commerce qui n'avait été de 1831 à 1841 que
« de 13 millions de livres, a été, de 1841, à 1851 de
« 51 millions. Devant un pareil résultat, il n'y a
« pas à hésiter. Il faut dégager définitivement le
« commerce des entraves qui le gênent, car nous
« obtiendrons ainsi non seulement une réduction
« du prix des objets de consommation, mais nous
« mettrons à la portée des classes ouvrières la plus
« grande quantité de travail possible (1). »

Quand on paie moins on achète plus : certaines classes ne pouvant, jusque-là acheter telle ou telle denrée trop chère, le peuvent maintenant, et l'extension donnée à telle ou telle entreprise augmente dans la même proportion que le travail ; le relèvement des salaires est encore plus profitable que le dégrèvement des taxes de consommation.

(1) *Gladstone's financial Statements*, édit. Murray ; Discours de 1853, page 95.

En vertu de ce principe, Gladstone pense que le système fiscal, le plus économique et le plus productif, consiste à frapper un certain nombre d'articles de consommation générale, pesant sur toutes les classes et laissant libres de tout droit les produits nécessaires au commerce et à l'industrie.

« Notre vieille amie Protection, dit-il, qui avait
« coutume d'habiter les palais, d'occuper les places
« les plus élevées du royaume, depuis près de
« 150 ans a trouvé un asile et une retraite dans
« les cavernes. Vous êtes maintenant invités à voir
« si vous pouvez définitivement la jeter hors de
« ces cavernes (1). »

Mais, objectent les protectionnistes, les bienfaits d'une telle réforme sont très contestables. Renverser les barrières qui enserrent le commerce et l'industrie, c'est excellent pour les commerçants et les industriels. De plus, vous améliorez le sort des classes pauvres en diminuant le prix des objets de consommation ; mais le trésor va subir une perte énorme. Chaque droit que vous anéantissez est pour lui une moins-value certaine, et en poussant très loin cette œuvre qui semble excellente, ne va-t-on pas tarir les sources les plus produc-

(1) Cf. *Gladstone's financial Statements*, édition Murray, 1860, page 38.

tives du revenu public ? Non, répond Gladstone ; supprimez un tarif, aussitôt la branche correspondante de l'industrie va s'accroître, se développer d'une façon inattendue : on ne peut mieux expliquer le double effet de la suppression des droits protecteurs et de l'extension énorme de l'industrie, qu'en le comparant à l'arbre aux feuilles d'or de Virgile : au fur et à mesure qu'une branche est coupée, une autre vient prendre sa place.

Comme application de ce principe, Gladstone proposait, en 1853, des dégrèvements atteignant un total de 5.400.000 £. En moins de huit années, disait-il, les remises de taxes faites en 1842 et en 1843 avaient été complètement retrouvées ; nul doute qu'il n'en fût de même pour celles que le gouvernement proposait à l'approbation du Parlement. Elles donneraient une activité nouvelle aux industriels et aux commerçants ; grâce à l'accroissement de la consommation et des transactions qui en seraient la conséquence inévitable, les 5.400.000 £ abandonnées sur les taxes indirectes seraient à peu près récupérées en 1860. Pendant les années suivantes, les dépenses de guerre empêchèrent les successeurs de Gladstone de continuer cette habile politique, mais dès son retour à l'Echiquier, en 1859, il reprend son œuvre, conclut le traité de commerce avec la France qui réalisait un dégrèvement de 1.400.000 £, et, sur le budget de 1860

réalise des réductions de taxes pour 1.035.000 £ et 900.000 £ sur les douanes (1).

Et, pendant son séjour à l'Echiquier, chaque année, il allège le total des impôts sans que le Trésor en soit atteint. En 1865, il a réalisé des remises sur l'excise, le timbre, les douanes, dont le total atteint 6 millions de livres et, cependant, ces trois branches de revenus qui, en 1859, avaient produit 53 millions de livres venaient de donner, en 1865, 50.600.000 £ : l'exemple du passé donnait lieu d'espérer que la différence serait bientôt retrouvée.

D'ailleurs, pour juger l'œuvre de Gladstone, il suffit de jeter un coup d'œil sur la vie de l'Angleterre depuis 1860. Son activité, son industrie, sa situation exceptionnelle ont attiré plus d'une convoitise. Si le sort du peuple anglais était, en 1853, digne de toutes les sympathies, il peut exciter aujourd'hui toutes les envies.

La Grande-Bretagne a ouvert largement ses portes au commerce étranger : elle a créé entre elle et les grandes puissances du Continent des liens commerciaux qui ont fait la prospérité des parties contractantes. Ces excellents résultats sont dus au but que Gladstone s'était fixé : ayant vu la lamentable situation de 1853, il a eu le bonheur de laisser après lui une Angleterre libre de tout lien,

(1) Pour les détails de la réforme, cf. chapitre III, page 86.

plus ferme dans son commerce, son industrie, dans ses finances qu'elle ne l'avait jamais été (1). Mais si le but était excellent, si les résultats ont été exceptionnels, il nous faut maintenant pénétrer dans le détail de la réforme financière, et voir à l'œuvre les moyens employés.

(1) Cf. 2^e partie, chapitre iv, *Résultats*, page 95.

DEUXIÈME PARTIE

L'ŒUVRE ET SES RÉSULTATS

L'œuvre économique accomplie en Angleterre à partir de 1840 est à tous égards le fait d'une prodigieuse activité ; son développement industriel et commercial, l'extension et la mise en valeur de l'empire colonial sont autant de domaines où l'inlassable énergie du peuple anglais s'est déployée sans arrêt et sans défaillance.

Au service de cette activité, l'Angleterre mit la foi la plus absolue en une doctrine qui, sans être nouvelle, avait été jusqu'alors très vivement contestée, la doctrine de la liberté économique et il ne semble pas exagéré de dire qu'elle lui a dû en majeure partie sa grandeur et son accroissement incessant jusqu'à la fin du xix^e siècle. Mais pour réaliser cette transformation, pour passer de l'antique protection au régime libéral, il a fallu une

réforme complète de la législation fiscale et douanière. Il est certain que dans la vie d'un peuple les questions de politique économique et de politique fiscale agissent et réagissent réciproquement sans cesse les unes sur les autres. C'est de 1840 à 1866 environ que l'Angleterre a transformé son régime économique, c'est à cette époque aussi qu'elle a apporté de profondes modifications dans son système financier et c'est le moment où Gladstone occupe le premier rang à l'Echiquier, le moment où il réalise le vaste programme de l'école de Manchester, en transformant le régime des impôts, et en parachevant le mouvement libre-échangiste.

C'est cette œuvre que nous voulons étudier maintenant chez Gladstone, c'est sa politique financière que nous voulons scruter, analyser, afin d'en montrer les principes directeurs et l'application dans le détail.

Nous envisagerons successivement :

I. — La gestion financière.

II. — L'Income Tax et le Legacy Duty comme engins de réforme fiscale.

III. — Les abaissements de taxes.

IV. — Les résultats.

CHAPITRE PREMIER

LA GESTION FINANCIÈRE

Il est un trait particulier du caractère de Gladstone qui a été pour lui la clef de voûte de tout l'édifice qu'il a reconstruit, c'est l'ordre, l'économie.

Avant Gladstone, malgré les réformes de Peel, c'était encore le désordre avec ses inévitables conséquences, les illégalités qu'il comporte et les insuccès qu'il appelle. Après lui, ce furent les heureux résultats d'une œuvre longue, difficile, à laquelle il travailla de toutes ses forces. Tous ses grands discours contiennent quelque pressant appel en faveur de l'économie et ses vœux pour l'avènement d'un régime d'ordre n'étaient point superflus : « Le haut niveau de nos dépenses, disait-il, est « de nature à attirer les regards attentifs de la « Chambre. Ce fardeau est le plus élevé qu'un

« peuple puisse supporter. Le peuple anglais l'a
« enduré avec une patience exemplaire, mais il
« est trop lourd pour être supporté avec confort,
« sans gêne. Il y a une tendance marquée pour
« briser toutes les barrières qui restreignent le
« montant des charges publiques. Pour mon
« compte, je suis convaincu que toute dépense
« faite au delà des besoins d'un pays est non seu-
« lement une perte pécuniaire, mais un danger
« moral. Il est à remarquer que les dommages
« que cause une trop grande prodigalité financière
« s'avancent à pas lents, sournoisement, et qu'ils
« se tiennent cachés jusqu'à ce qu'ils aient acquis
« une force suffisante pour tout bouleverser (1). »

Il est donc temps d'agir ; quand un peuple se laisse aller sur une pente aussi glissante, il est trop tard pour l'arrêter. La voix la plus forte du plus grand orateur ne suffit plus. Le peuple marche invinciblement à sa ruine. Gladstone l'a trop bien compris pour ne pas s'élever contre une telle tendance : devant un état de choses qui, dans un avenir prochain, peut mener l'Angleterre à sa perte, Gladstone parle, Gladstone agit. Et il agit en supprimant toute taxe improductive, en établissant un juste équilibre dans la nature des recettes, et en proportionnant les dépenses aux recettes.

(1) Cf. *Gladstone's financial Statements*, édition Murray, Discours de 1862, page 58.

C'est à ce triple point de vue qu'on saisit dans sa plénitude l'application du principe d'ordre et d'économie qui a guidé l'activité financière du grand homme d'Etat.

§ 1.

Le premier point est très net chez Gladstone : aucun droit ne doit subsister s'il n'est une source de recettes ; aucun impôt ne doit demeurer si son recouvrement implique une organisation laborieuse et coûteuse. Les impôts indirects doivent être perçus sur quelques articles de consommation générale, mais il faut que ces droits stimulent la consommation sans l'étouffer. Le revenu national doit provenir d'un petit nombre de grandes sources d'impôts qui pourront être, suivant les circonstances, augmentés ou diminués. Une idée doit toujours dominer, c'est celle de procurer le moins de gêne possible au consommateur, au contribuable, au commerçant. Partout où la législation a été remaniée, des résultats heureux ont montré la sagesse des réformateurs.

Il est juste d'ajouter que cette œuvre d'ordre et d'économie a été secondée par des inventions, par la création des moyens de transport, le développement des exploitations minières, etc... Les ré-

formes financières de Gladstone ont eu le grand mérite de stimuler le travail humain : elles ont procuré au commerce une activité toute nouvelle, en allégeant, autant qu'il était possible, le contribuable et le pays des charges trop lourdes qui les écrasaient.

Dès 1860, Gladstone pouvait se féliciter de cette première tentative vers un ordre meilleur : « Je-
« tons aujourd'hui les yeux sur l'Angleterre, di-
« sait-il, nous n'y trouverons aucun signe de dé-
« cadence ; bien au contraire, nous y trouverons
« au plus haut degré ce qui a toujours fait la rai-
« son d'être de notre existence nationale, le cou-
« rage du pays, et, cependant, je reconnais qu'en
« présence des malheurs qui le frappaient, on
« pouvait craindre une augmentation irraisonnée
« des dépenses. Effectuer brusquement des réduc-
« tions ou des dépenses considérables est plus
« dangereux encore qu'une prodigalité sans
« bornes. Il faut revenir aux sages règles de mé-
« thode et à l'esprit d'ordre qui doivent guider les
« dépenses publiques.

« Cette œuvre sera salubre et permettra à l'An-
« gleterre de conserver sa place prépondérante
« dans le monde (1). »

(1) *Gladstone's financial Statements*, édition Murray, Discours de 1860, pages 24 et 25.

§ 2.

Mais si la simple suppression des droits improductifs a eu les plus heureux résultats, elle a été secondée par un juste équilibre dans la nature des recettes. On pourrait croire qu'une œuvre d'économie consiste uniquement à garantir le présent contre les éventualités du futur. Channing disait : « En lisant l'histoire, nous sommes tentés de croire que le but suprême de tout gouvernement en recherchant la paix et la tranquillité intérieure consiste à accumuler des ressources plus grandes en vue des complications avec l'étranger ».

Ce n'est là qu'une vue erronée, et l'œuvre d'ordre entreprise par Gladstone a eu un autre but et un résultat autrement fructueux.

Tandis qu'en 1820, la taxation pesait presque exclusivement sur les produits de première nécessité, plus encore que sur les objets de luxe, et ne portait presque pas sur la propriété, dans la seconde moitié du xix^e siècle les impôts sur la propriété ont une tendance à figurer dans les recettes budgétaires pour une part presque égale à celle des impôts de consommation. Cette réforme est due à la transformation politique qui s'est opérée en Angleterre ; l'aristocratie foncière

a fait place à la classe nouvelle des grands industriels, et une évolution très notable s'est produite.

Pendant la lutte entreprise par l'Angleterre contre Napoléon, le gouvernement avait dû faire appel à toutes les ressources et établir l'Income Tax ; en 1815, 40 0/0 des impôts frappaient la propriété. La paix arriva et avec elle, des dégrèvements. De 1816 à 1829, 450 millions de réductions s'opérèrent au profit des impôts directs (Income tax 350 millions) et 150 millions pour les impôts indirects, de sorte qu'en 1830, les impôts de consommation représentaient 78 0/0 et ceux sur la propriété 22 0/0. Malgré quelques corrections en 1825 et de sérieuses réformes de 1842 jusqu'en 1846 avec Peel, en 1853, sur 50 millions d'impôts, les taxes indirectes en fournissent 45. A cette date, les classes ouvrières, plus nombreuses, enhardies par le bien-être dans lequel elles commencent à vivre, ont acquis assez de puissance pour que les partis politiques craignent d'exciter leur mécontentement. Gladstone entend leurs cris : bientôt les privilèges qui favorisent certaines sources d'imposition vont disparaître devant une plus juste proportion des taxes directes et indirectes.

L'équilibre, depuis longtemps rompu entre ces deux sources de revenu, va bientôt reparaître : on a souvent dit que ces deux classes d'impôts

étaient en lutte perpétuelle ; il n'en est rien et laissons ici la parole à Gladstone qui, dans un passage universellement connu, a si bien montré la part de ces deux catégories d'impôts dans toute bonne législation.

« Je ne puis songer, dit-il, aux impôts directs et indirects sans penser à deux sœurs, également pleines d'attraits, ayant pour père et mère le besoin et l'invention, introduites dans la société de Londres, chacune avec une dot, susceptibles d'avoir toutes deux leurs admirateurs particuliers, mais auxquelles le Chancelier de l'Échiquier doit rendre des hommages semblables sans aucune préférence pour l'une ou pour l'autre (1). »

Toujours, en pleine prospérité comme pendant la tempête, Gladstone suivit scrupuleusement cette ligne de conduite : lorsque la guerre parut, les impôts directs et indirects furent également chargés de supporter les charges nouvelles. On eût pu croire que les dépenses de guerre allaient être uniquement supportées par l'Income Tax ; il n'en fut rien et, en 1854, sur un crédit demandé de 6.870.000 £, 3.250.000 £ sont fournis par l'Income Tax et 3.620.000 £ par le sucre, le malt, les alcools. Et en même temps que l'Income Tax

(1) *Gladstone's financial Statements*, édition Murray, Discours 1861, p. 57.

montait de deux pence, le sucre et le thé étaient réimposés. Toujours les augmentations et les diminutions se firent parallèlement dans les deux domaines. Le mouvement, commencé par Gladstone, a été continué par ses successeurs, et, de 1869 à 1873, la politique de réciprocité a été strictement appliquée. Il y avait ainsi à cette époque, de la part des gouvernants, une croyance véritable à la doctrine de l'égalité des taxes directes et indirectes (1).

§ 3.

Après avoir assuré l'égalité des différentes sortes de recettes, il est un dernier élément qui doit établir l'ordre dans le domaine financier, c'est la juste proportionnalité des dépenses aux recettes. Dans quelle mesure Gladstone a-t-il pu y parvenir ?

Avant 1853, le Chancelier de l'Echiquier se contentait de parer aux dépenses publiques et de maintenir le crédit de son gouvernement. Ce qui

(1) Malheureusement, de nos jours, un mouvement contraire se produit ; chaque fois qu'un excédent de revenu est nécessaire, c'est aux impôts sur la propriété qu'on s'est invariablement adressé. On peut voir là la conséquence de l'antagonisme qui semble aller croissant entre les deux Chambres et qui a déjà eu les plus fâcheux résultats sur l'équilibre du budget anglais. Cf. *Résultats*, ch. iv, page 12.

lui importait alors, c'était de connaître le moyen d'emprunter à bon marché et de lever un impôt avec le minimum de résistance. Quant aux dépenses elles-mêmes, il ne s'en occupait que comme chargé d'en assurer le montant, sans chercher à en limiter l'accroissement. On voit aisément où un tel système menait.

Doit-on, comme l'a dit Lowe, définir un Chancelier de l'Echiquier « comme un être humain qui « doit créer un bénéfice. Sans bénéfice, le Chancelier de l'Echiquier manque à sa fonction principale qui est la raison d'être de son existence. » Après Pitt, la situation financière était tellement mauvaise qu'on ne pouvait songer à un excédent; seul Peel proclama qu'en matière financière, la condition primordiale et essentielle de toute bonne organisation financière, c'est le bénéfice. Gladstone ajoutait : Peel nous a laissé un exemple ; pour gouverner les finances avec droiture et sagesse, il faut évaluer les dépenses largement, estimer scrupuleusement les recettes et s'efforcer avec un soin jaloux à ce que les unes ne dépassent pas les autres. Pendant toute sa carrière, Gladstone a poursuivi ce même but : c'est un principe essentiel chez lui que chaque année, les recettes l'emportent sur les dépenses : alors seulement le crédit public peut se maintenir, la dette diminuer, les réformes se produire.

Mais Gladstone limite toujours aux besoins des circonstances les dépenses totales du pays : toujours, en toute occasion, il lutte contre les entraînements aux dépenses : dans son discours de 1863, il s'élevait contre le danger des augmentations de dépenses militaires et navales, et disait, insistant une fois de plus sur la juste proportionnalité qui le hantait sans cesse : « Ce qui est très grave
« à l'heure actuelle, c'est que l'augmentation
« des dépenses fait naître un besoin de dépenses.
« Il y a une tendance fâcheuse qui règne dans le
« pays qui, insensiblement et inconsciemment,
« mais sûrement, aveugle l'esprit du peuple, du
« Parlement, celui de ceux qui présentent au Par-
« lement les évaluations de dépenses, et, ce qui
« est plus dangereux encore, celui de ceux qui
« sont le plus directement responsables des dé-
« penses de l'Etat. Lorsque cet esprit de dépense
« règne, il faut s'attendre à voir, hélas ! les
« meilleurs principes de prudence, les règles
« d'une sage politique anéantis, et les consé-
« quences obligatoires sont une ruine presque
« certaine. »

L'éloquence de Gladstone n'est pas restée vaine ; devant le flot toujours montant des augmentations, il a opposé une énergie sans défaillance et il a été assez heureux pour obtenir, durant son long passage à l'Echiquier, cette juste proportion-

nalité des dépenses aux recettes. Un bref exposé de ses budgets nous le montrera d'une façon précise.

Les évaluations du budget de 1853 étaient de

52.085.000 £ pour les dépenses

52.575.000 £ pour les recettes :

la gestion fut si heureuse que l'année se solda par un excédent de 3.525.000 £.

Pour 1860, les dépenses prévues étaient

70.000.000 £

et les recettes de 70.600.000 £, mais, par suite de mauvaises récoltes et d'une diminution sur le malt, il y eut un déficit de 2.200.000 £, couvert par les ressources de la dette flottante.

En 1861, la guerre de Chine étant terminée, les dépenses prévues sont de

69.900.000 £

les recettes de

70.300.000 £

mais diverses circonstances, comme la fin de la guerre de Chine et la crise du coton, vinrent troubler l'équilibre du budget qui fut clos avec un déficit de 1.440.000 £.

Pour 1862, les dépenses prévues s'élevaient à

70,050.000 £,

les recettes à

70.200.000 £,

mais, par suite d'économie dans les dépenses et d'une augmentation dans les recettes, le budget se solda par un excédent de

1.300.000 £

Pour 1863, les évaluations de dépenses sont de

67.750.000 £

et celles des recettes atteignent

68.150.000 £,

mais grâce à une plus-value de l'Income Tax et grâce au timbre, l'excédent est de

2.340.000 £.

En 1864, les dépenses prévues sont de

66.890.000 £

les recettes de

67.400.000 £.

Mais les résultats furent très heureux : les dépenses n'atteignaient que

66.279.000 £.

Les recettes étant de

69.439.000 £

il restait un excédent de

3.155.000 £.

En 1865, les dépenses prévues étaient de

66.225.000 £

les recettes atteignaient

67.575.000 £

d'où un excédent de

1.074.000 £

Nous avons ainsi passé en revue les grandes lignes d'une gestion financière qui fait autant d'honneur à Gladstone lui-même qu'au Parlement qui l'a approuvée. Mais, pour être complet, il est nécessaire d'indiquer deux points qui caractérisent les finances anglaises, et où Gladstone n'a pas manqué de marquer sa trace. Il nous faudra cependant y être bref ; ce sont la question des dépenses de guerre et celle de la réduction de la dette.

A. — Dépenses de guerre.

Faudra-t-il pourvoir aux dépenses de guerre par les ressources normales du budget ou recourir à l'emprunt et dans quelles proportions ?

Comme pendant la période que nous étudions, le cas s'est présenté pour la guerre de Crimée et plusieurs expéditions coloniales, il faut dire quelques mots des idées de Gladstone à ce sujet.

Deux questions pouvaient se poser :

1° Est-il préférable d'avoir un trésor de guerre ou une armée permanente considérable ?

2° Pour se procurer les ressources nécessaires, faut-il s'adresser à l'emprunt ou à l'impôt ?

Après la guerre contre la Russie, le Gouvernement a cru qu'il serait profitable à l'avenir d'économiser une somme assez forte pour parer aux éventualités d'un conflit. A cette occasion, Disraëli et Gladstone firent entendre des paroles d'économie qu'il est bon de rappeler ici :

« C'est une erreur de croire que les déceptions
« et les mésaventures, éprouvées au commence-
« ment de la guerre, puissent être prévues à l'ave-
« nir par l'entretien pendant la paix d'une armée
« beaucoup plus considérable que ne le réclament
« les besoins ordinaires du pays. Bien au con-
« traire, le résultat probable d'une telle mesure
« serait, si jamais pareille lutte recommençait, de
« s'y engager, sans que le pays ait à sa disposition
« les ressources qui, accumulées par les sages
« économies des années précédentes, l'ont mis à

« même de traverser ces récentes difficultés sans
« compromettre sa situation financière. »

« Les dépenses de guerre sont le frein moral
« que le Tout-Puissant impose à l'ambition et au
« désir de conquête inhérent aux nations hu-
« maines. Il y a de la pompe, il y a de l'enthou-
« siasme, il y a de la gloire enfin, dans la guerre ;
« elle tend, ô horreur, à aveugler les yeux des
« hommes par ses charmes et ses poisons
« affreux (1). »

Pendant un conflit, la nécessité de voter chaque année les dépenses de guerre est un frein salutaire ; elle oblige les hommes à songer quelque peu au prix que la guerre coûte et à mesurer ce prix au bénéfice qu'elle rapporte.

Il faut donc faire les dépenses de guerre au moment du conflit qui les nécessite, mais il y a deux moyens de se procurer pour cela les ressources nécessaires, l'emprunt ou l'impôt.

Le système de se fournir les fonds nécessaires à la guerre par l'emprunt a toujours procuré aux nations de cruelles et continuelles déceptions. Le peuple ne sait ce qu'il fait et les conséquences sont rejetées sur un futur lointain. L'impôt a l'avantage de limiter dans le présent les charges de la guerre. On objecte en faveur de l'emprunt,

(1) *Gladstone's financial Statements*, édition Murray, Discours de 1860, page 54.

qu'il demande la somme nécessaire à des particuliers qui la tiennent en réserve, alors que l'impôt frappe tout le monde indistinctement, le pauvre comme le riche, le commerçant comme le capitaliste oisif, qu'il prive les uns d'une portion d'un modeste salaire et les autres d'un fonds de roulement nécessaire à leur négoce et jette dans les existences un trouble que plusieurs années de travail ne pourront réparer.

Mais l'emprunt répété aggrave les charges perpétuelles du budget : d'où danger politique, social autant que financier.

« Regardons autour de nous, disait Gladstone
« en 1853, partout on tente d'éviter l'emprunt. En
« France, on a tout fait : l'autorité, le talent,
« l'énergie, l'intelligence ont échoué. Mais je suis
« heureux de voir que, malgré cet échec, le
« Ministre des Finances français a condamné ce
« système. D'ailleurs, ajoute-t-il, dans ces der-
« nières années les dépenses de guerre ont pris
« une importance exceptionnelle, parce qu'il y aura
« toujours une liaison étroite entre les dépenses de
« guerre des diverses nations européennes. Mais
« une diminution de ce fardeau s'impose : espé-
« rons que la tentative faite en France, prochaine
« ici, sera imitée dans l'Europe entière. »

Dès lors, les frais nécessaires à la guerre seront scrupuleusement maintenus dans les ressources

ordinaires du budget : chaque année on tentera de disposer les crédits au mieux de la sécurité du pays : si un jour, un conflit s'élève, les dépenses pèseront également sur toutes les classes d'impôts et le sort général du pays en souffrira ainsi dans la plus faible mesure possible, puisque tout aura été tenté pour rendre ces charges nouvelles aussi légères que possible.

B. — Réduction de la dette.

La question de la réduction de la dette est trop inhérente à tout ce qui touche aux budgets anglais pour que nous la passions sous silence, mais cette inhérence même nous contraindra à être bref, car, pour traiter la question à fond, il faudrait un exposé complet des réductions presque aussi anciennes que la dette elle-même, et cela dépasserait de beaucoup le cadre de ce travail.

D'autre part, Gladstone, comme Chancelier de l'Echiquier, ne s'est guère préoccupé de la dette que d'une manière accessoire et l'opération la plus importante qu'il réalisa en la matière : la conversion de rentes perpétuelles en rentes à annuités terminables, est de 1883, et par conséquent postérieure à la période que nous nous sommes fixée.

Quand Gladstone arrive à l'Echiquier, la der-

nière conversion était celle de 1844; accomplie par Peel, elle avait eu un très grand succès.

En 1853, le budget étant soldé avec un excédent disponible de 3.500.000 £, Gladstone songe à une réduction de la dette. Le Trésor devait depuis longtemps 8.000.000 de livres sterling à la Compagnie de la Mer du Sud : Gladstone voyant, au commencement de 1853, l'argent affluer au Trésor et l'intérêt des fonds à un cours très bas, avait cru devoir, de l'avis du parlement, mettre la Compagnie en demeure, soit de consentir à une réduction de 1/2 0/0 sur les intérêts dûs, soit d'accepter le remboursement à une échéance fixe. La Compagnie préféra le remboursement et, lorsque l'échéance arriva, on était à la veille de la guerre. Il fallut, non-seulement vider les caisses de l'Echiquier, mais puiser à la Banque, emprunter à 3 1/2 pour rembourser une dette qui ne coûtait que 3. Aussi cette malencontreuse opération fut-elle l'objet des critiques les plus vives.

En 1857, Gladstone, comme simple membre de la Chambre du Commerce, se plut à attaquer le fonds d'amortissement de Lewis destiné à l'amortissement de la dette de la guerre de Crimée et il insista violemment pour la réduction de certaines taxes de guerre.

En 1858, il appuya Disraëli, alors ministre des finances, dans sa proposition de rejeter le fonds

d'amortissement et de s'occuper du paiement des bons de l'Echiquier pour subvenir aux dépenses de guerre.

De 1859 à 1866, Gladstone emploie les excédents du budget à de nouvelles réductions de taxes (1) et à la réduction de la dette flottante, ce qui correspondait bien à son idée d'ordre dans la gestion financière.

En 1862 la réduction est de 1.300.000 £

En 1863 elle est de 2.340.000 £

En 1864 l'exercice est clos avec une ressource disponible de 3.185.000 £ et, comme à cette époque la réforme commerciale était un fait accompli, Gladstone s'en sert pour réduire la dette publique.

Dans le projet du budget de 1865, il restait un excédent disponible de 780.000 £ que Gladstone conseille d'employer jusqu'à concurrence de 512.000 £ à une réduction de la dette, parce qu'il fallait profiter d'une semblable prospérité, d'abord en y employant les excédents de revenu, puis en ayant recours à toutes combinaisons que comporterait la situation du Trésor. Parmi ces combinaisons, il indiquait la suivante :

24 millions de fonds des caisses d'épargne, remis

(1) Cf. chapitre III, page 110.

à la commission d'amortissement, avaient été employés en achat de rente, et cet emploi avait été des mieux entendus, puisque ces 24 millions, au lieu de venir s'ajouter à la dette publique avaient ainsi servi à en éteindre une partie. Toutefois ils constituaient pour l'Etat un engagement des plus incommodes, par la raison que le capital désormais consolidé n'en restait pas moins exigible à la première demande qu'en feraient les intéressés et que les demandes de remboursement seraient d'autant plus abondantes que seraient difficiles les circonstances au milieu desquelles le Trésor aurait à y satisfaire. Il s'agissait donc de lui assurer des moyens de libération qui eussent en même temps pour objet de la garantir contre de pareilles éventualités. A cet effet, Gladstone imagina de convertir cette dette exigible en une dette à terme remboursable en 18 années par annuités de 1.725.000 £ à l'acquittement desquelles seraient affectées d'abord les 725.000 £ précédemment allouées pour l'intérêt des 24 millions de livre sterling, puis le montant d'une annuité de 586.000 £ due à la Banque d'Angleterre, annuité dite *Death Weight Annuity* qui, expirant à la fin de l'année, se trouverait ainsi continuée pour un autre objet. Le surplus, soit 420.000 £, serait pris en 1866 sur l'excédent disponible de 786.000 £ et les années suivantes sur les fonds ordinaires du budget, de sorte que, moyennant

une addition annuelle de 420.000 £ au chapitre de la dette publique, l'Etat se trouverait libéré en 1885 d'une dette onéreuse par son chiffre et incommode de sa nature.

Plus tard, Gladstone songea à poursuivre cette œuvre plus avant, mais ce ne sera qu'en 1881 et 1883 et nous devrions sortir du cadre de ce travail pour en aborder l'étude (1).

L'œuvre d'ordre et d'économie se trouvait ainsi terminée et, au moment où Gladstone quittait l'Echiquier, en 1866, Fould lui écrivait : « J'espère
« que l'influence de vos sages doctrines en finances
« maintiendra longtemps notre pays dans la voie
« de l'ordre et de l'économie où nous avons toujours
« donné l'exemple. »

A cette époque, en effet, en France et en Europe, les intérêts particuliers, les luttes intérieures l'emportaient sur les considérations générales. L'Angleterre seule donnait l'exemple de la paix et de l'union et elle appelait de toutes ses forces l'entente générale des nations.

Cette suprématie, incontestable autant qu'incontestée de l'Angleterre, est due en grande partie à sa merveilleuse organisation financière. En tous temps, en tous lieux, il y a une liaison étroite entre les finances d'un pays et sa situation politique :

(1) Cf. ci-dessus, page 3.

cette œuvre remarquable, opérée depuis 1853 par Gladstone, a donné aux finances anglaises un ordre, une méthode qui assuraient une sécurité et un équilibre parfaits (1).

(1) En même temps qu'il réalisait d'excellentes mesures financières, Gladstone ne perdait pas de vue ce but que déjà nous avons signalé comme si important dans sa pensée : améliorer le sort du contribuable ; et, parlant des célèbres budgets de 1860 et des années suivantes, M. Challemel-Lacour disait : « Cette « arithmétique était une fête au cœur de ceux qui appellent une « politique humaine, inspirée par le bon sens et l'équité ; plus « de protection qui soit une faveur pour quelques-uns et un far- « deau pour le grand nombre, plus d'embûches fiscales, plus « d'autres considérations que celle d'un travail abondant et jus- « tement rémunéré garanti par la liberté des échanges, plus « d'autre pensée que celle de l'accroissement de la consomma- « tion générale, favorisée par la diminution des droits, voilà les « idées que M. Gladstone a suivies ».

CHAPITRE II

L'INCOME TAX ET LE LEGACY DUTY COMME ENGINS DE RÉFORME FISCALE

Titre I

L'Income Tax

Lorsqu'en 1853, Gladstone arrive au pouvoir, l'Income Tax était rétabli depuis onze ans, mais son maintien n'était pas définitif : et la principale préoccupation du Chancelier de l'Echiquier était de savoir s'il serait maintenu et comment il le serait. Mais, avant d'en aborder l'étude, un rapide historique est nécessaire pour comprendre sa place dans les finances anglaises.

I

L'Income Tax ne dut pas sa naissance et son maintien à une pensée réfléchie et persévérante de justice, mais à la simple pression des circonstances. Ce furent les nécessités de la guerre contre la France qui amenèrent l'établissement de la « Property and Income Tax » en 1798 et le rétablissement de cet impôt en 1803. Ce fut le déficit du budget qui le fit voter de nouveau en 1842.

Au milieu de la guerre contre la France, l'Angleterre, après avoir beaucoup emprunté, comprit qu'il était prudent d'augmenter ses impôts. Les droits de douanes et les impôts indirects furent multipliés, et, en 1797, on tripla les « assessed taxes », c'est-à-dire les taxes sur la jouissance comprenant, outre les impôts somptuaires, un droit sur l'habitation. Mais comme il arrive toujours en cas d'énorme et soudaine élévation des tarifs l'accroissement du produit ne fut nullement proportionnel à la hausse du taux. Pitt comprit tout le danger de la situation, et, par une loi de 1798, « accorda à Sa Majesté, une aide et une contribution pour la continuation de la guerre ». Cette loi

ne créait pas en réalité une taxe spéciale sur la propriété, mais imposait des droits additionnels aux « assessed taxes ». En 1799, on étendit le système en remplaçant les droits additionnels par un impôt de 10 0/0 sur les revenus. C'était un véritable impôt sur l'ensemble du revenu, sans aucune distinction d'origine. Le taux en était singulièrement élevé et les tentatives de fraude considérables, facilitées d'ailleurs, puisque le revenu payait en bloc et était difficilement évaluable.

Ce premier Income Tax fut supprimé après la Paix d'Amiens, mais ne tarda pas à être rétabli, les hostilités ayant recommencé en 1803. Bientôt l'Angleterre supportait le Blocus Continental et ses désastreuses conséquences ; on recourut à l'Income Tax en en perfectionnant l'assiette : au lieu d'en faire un impôt unique sur le revenu, on en fit plusieurs impôts (n'ayant qu'un faible lien entre eux) frappant les diverses natures de revenu considérées chacune en particulier. C'est la loi de 1803 qui introduisit les cinq célèbres cédules : la cause de ce morcellement est décrite dans une publication officielle du temps : « Tandis que l'ancien « droit, y est-il dit, est assis sur l'ensemble du « revenu du contribuable, de quelques sources « diverses que ce revenu provienne, le droit actuel « est établi à la source même de chaque revenu, « le saisissant dans les mains de la personne qui le

« recueille, et permettant la répercussion du droit,
« à travers les canaux naturels, jusque dans les
« mains de la personne qui profite véritablement
« du revenu ».

Le fisc atteint ainsi le but avec plus de facilité et moins d'embarras, diminuant par le mode de perception les occasions de fraude. Comme le remarque un document anglais postérieur, avec cette méthode, le revenu total du contribuable reste ignoré, même de ceux qui ont mission d'asseoir l'impôt. Les Anglais respectent ainsi, autant que possible, le secret du contribuable.

Dès 1806, on rend l'impôt plus rigoureux encore et, sous cette forme, il était singulièrement accablant, provoquant de vives réclamations. En 1816, le Gouvernement veut le maintenir, mais les deux Chambres, dans leur égoïsme accentué, ne veulent pas voir les services qu'il peut rendre; elles rejettent de parti pris un impôt frappant la terre, car les membres des Chambres sont avant tout maîtres incontestés du sol tout entier, et, fiers de leur privilège, ils préfèrent augmenter les impôts de consommation jusqu'à anéantir la vie des classes pauvres, jusqu'à étouffer tout commerce et toute industrie plutôt que de soumettre leurs biens à une taxe fiscale. La Chambre des Communes, dans une heure d'inoubliable enthousiasme, renverse cet impôt trop impopulaire dans la classe

dirigeante. Des financiers avaient pourtant saisi le mal qu'une telle mesure allait faire au pays tout entier : comprenant la nécessité d'une ré-imposition, ils demandaient timidement le rappel de l'Income Tax, mais leurs voix étaient anéanties par les vigoureuses récriminations des grands propriétaires : il eût fallu montrer une heure de courage ; c'était trop demander. Le mal s'aggravait et le pays tout entier allait avoir à supporter lourdement le poids de ses fautes.

Malgré quelques essais de réforme fiscale, vers 1825 la situation n'était pas très brillante et après les crises de 1836, 1837 et 1839, la fortune publique était très ébranlée. 1842 s'annonçait lamentablement, lorsque Peel eut l'audace de proclamer le danger de l'heure présente, et, sans hésiter, il rétablit l'Income Tax pour trois ans. En 1845, nouvelle prolongation de trois années : cet impôt n'était plus alors un instrument de guerre mais un engin financier pour réaliser les réformes ardemment désirées dans le domaine commercial. L'impôt était franchement impopulaire ; au Projet Russell de le maintenir pendant cinq ans à un shilling, la Chambre substitua une autorisation pour trois ans à sept deniers. Mais, votée sans enthousiasme, la taxe ne pouvait être considérée comme une ressource permanente et dans de telles conditions aucune œuvre de longue haleine

ne pouvait être tentée. C'était une existence au jour le jour, sans plan, sans espérance. Il en fut ainsi d'année en année jusqu'en 1853 ; annuellement, c'était le même maintien à regret : on comprenait les services qu'un tel impôt rendait, mais on n'avait pas le courage de proclamer hautement son utilité.

C'est alors que Gladstone arriva au pouvoir : celui qui avait pris pour ligne de conduite d'accomplir ce qu'il considérait comme le bien véritable, jusqu'au bout, avait compris la tâche qui s'imposait. Il fallait donner définitivement sa place à l'Income Tax dans le budget anglais et, à l'incertitude qui régnait depuis 1842, substituer des principes stables et des règles bien établies.

L'œuvre était malaisée, mais sans se dissimuler le fardeau qui allait peser sur lui, Gladstone s'écriait :

« Nous n'avons pas cherché à éluder les difficultés de notre position. Nous n'avons pas tenté
« de les déjouer par des expédients mesquins et
« futiles. Nous avons conçu des plans dans le but
« de clore certaines questions controversées : ces
« plans, nous les réaliserons (1) ».

L'Income Tax expirait légalement. Devait-il subsister ? Devait-il être une ressource permanente

(1) *Gladstone's financial Statements*, édition Murray, Discours de 1853, page 99.

du budget anglais, ou seulement un élément temporaire destiné à permettre l'accomplissement d'une grande réforme financière et douanière.

II

Dès son premier discours, en 1853, Gladstone expose magistralement ses vues sur l'Income Tax qui peuvent s'analyser ainsi :

D'après la structure et le mécanisme de l'Income Tax, l'obligation pour le fisc d'accepter les déclarations favorise l'esprit de fraude et donne à l'Income Tax un caractère d'immoralité qui ne lui permet pas de demeurer comme source permanente de revenu. Il est vrai que le revenu considérable qu'il produit, la facilité de son imposition, la commodité de le proportionner aux exigences du moment, puisque le vote annuel du taux permet sans cesse de nouvelles augmentations, en fait un ennemi acharné de toute économie. Quel merveilleux mécanisme ! Ajoutez un penny, deux pence, vous avez aussitôt des millions dans les caisses du Trésor. C'est trop facile, à quoi bon prévoir, à quoi bon réformer. Quel splendide engin, mais quel engin dangereux !

Le conserver comme ressource permanente, c'est condamner la politique financière anglaise à un échec certain, c'est la mener à une ruine immédiate.

L'Income Tax doit demeurer, affirme Gladstone, mais comme élément temporaire du budget. Il doit demeurer parce qu'il a été un bouclier pendant la guerre : pendant la paix, il a aidé à développer l'industrie et le commerce et il permet à l'Angleterre, si les circonstances l'exigent, de défier le monde. Et après avoir exposé le rôle de l'impôt comme engin de réforme fiscale, il ajoute : « Le « Gouvernement pense que l'Income Tax est un « instrument d'une force gigantesque pour de « grands travaux nationaux, mais en même « temps, il y a certaines circonstances qui rendent « difficile, sinon impossible, tout au moins peu « désirable, son maintien comme ressource permanente et ordinaire des finances de notre pays.

« Le sentiment public de son inégalité est par « lui-même un fait des plus importants. L'espèce « d'iniquité qu'il comporte est un désavantage des « plus sérieux ; les fraudes qu'il engendre sont un « mal qu'on ne peut caractériser en termes trop « forts (1). »

La tâche qui s'impose est celle-ci : il faut le

(1) *Gladstone's financial Statements*, édition Murray, Discours de 1853, page 18.

maintenir temporairement, mais avant tout, il faut le modifier.

Pourquoi et comment le modifier ?

Parce qu'il est injuste, immoral.

L'Income Tax est injuste parce que les revenus, quelle qu'en soit l'origine, sont assimilés les uns aux autres, en ce qui concerne le tarif qui leur est appliqué, et pourtant combien ne diffèrent-ils pas ?

Est-il juste de frapper sans distinction les revenus fixes de la propriété et les profits aléatoires du commerce ; l'intérêt réduit d'une valeur de tout repos et les bénéfices exagérés d'une entreprise chanceuse ne sauraient être taxés de la même manière, non plus que la jouissance prolongée des revenus détenus par un jeune homme et la courte jouissance de ceux qui vont bientôt échapper au vieillard. Le système actuel est mauvais, il faut le réformer, en s'inspirant surtout de la distinction entre les revenus de la terre et ceux du travail. Plusieurs projets sont présentés ; M. Disraëli propose, pour le revenu acquis, une taxe de sept deniers, et pour le revenu précaire, cinq deniers et un quart ; d'autres donnent un shilling et neuf pence.

Gladstone ajoute : « L'idéal serait d'atteindre « chacun proportionnellement à ses facultés, mais « on ne peut établir un tarif différent pour chaque

« contribuable, et il faut se contenter d'appliquer
« un taux différent à chaque classe. Le système
« actuel avec son tarif uniforme pour tous frappe
« trop lourdement « l'intelligence et l'habileté »
« en épargnant la propriété ; l'équilibre est rompu,
« il faut le rétablir. »

Pour arriver à ce résultat, Gladstone propose deux mesures, la première visant la durée de l'Income Tax, la seconde redressant les inégalités qui pourraient encore subsister, malgré la distinction des sources de revenus.

Il faut le maintenir pour une période de sept ans, mais avec des tarifs décroissants qui s'abaisseront chaque année jusqu'à extinction en 1860. A cette époque, ayant permis de réaliser l'œuvre pour laquelle on le maintient, c'est-à-dire la réforme fiscale et douanière, il s'éteindra tout naturellement sans aucune intervention du législateur.

Mais ces tarifs décroissants ne réalisent encore qu'imparfaitement l'équilibre désirable et, pour augmenter la contribution que peut et doit donner le revenu terrien, pour corriger les inégalités de l'Income Tax, il va falloir créer un impôt nouveau en étendant à la propriété immobilière les droits de succession ; cette question sera esquissée plus loin et il suffit d'indiquer ici que, dans l'esprit de Gladstone, elle était un complément de la réforme qu'il projetait dans l'Income Tax.

Projet, en effet, car cette discrimination devait attendre bien longtemps avant d'être introduite dans le système anglais (1).

Les idées que nous venons de résumer et que Gladstone exposa brillamment dans son discours de 1853 lui valurent un grand succès, mais elles restèrent en grande partie dans le domaine spéculatif, et il nous faut exposer ce que fut l'Income Tax de 1853 à 1866, période où les finances anglaises furent si prospères sous la brillante administration de Gladstone.

III

Les idées qu'il exprimait dans ses premiers discours à l'Echiquier semblaient à Gladstone d'une justesse irréfutable, mais avec son sens très sûr d'Homme d'Etat, il ne se dissimulait pas les difficultés d'une réforme immédiate aussi profonde ; et, malgré la peine qu'il dut avoir à en ajourner la réalisation, il dut considérer d'une part qu'il fallait continuer la réforme commencée en 1842,

(1) C'est seulement en avril 1907, sur la proposition de M. Asquith, que la discrimination a pénétré dans le budget anglais d'une façon effective.

et pour cela assurer des ressources certaines. Or, on ne sait jamais *a priori* ce que donnera la réforme d'un impôt; d'autre part, comme l'extension de l'impôt sur les successions allait, dans une mesure déjà satisfaisante corriger, les inégalités de l'Income Tax :

« A quoi bon, dit-il alors, réformer pour le plaisir de réformer. Avec des tarifs différentiels, on n'arrive jamais qu'à un tarif moyen par classe : or, cette moyenne sera forcément inexacte à l'égard des individus. Vous demeurerez donc toujours dans l'imperfection. Le fisc ne pouvant entrer dans la série indéfinie des situations, le mieux est de s'en tenir à l'unité de tarif et à la simple proportionnalité. En cherchant à subdiviser les revenus, ne risquerait-on pas de tomber dans la confusion et l'arbitraire, de substituer aux inégalités existantes des inégalités bien autrement criantes ? »

Est-ce à dire que Gladstone a reculé devant la difficulté de la tâche. Nous ne le croyons pas. Il a montré en trop d'occasions qu'il savait sacrifier, si la nécessité le demandait, sa carrière, sa vie, pour défendre ce qu'il considérait comme son devoir. La grandeur de la tâche l'eût bien plutôt attiré qu'elle ne l'eût écarté. Mais il avait compris qu'en cette matière, modifier un système déjà ancien pour n'obtenir que de médiocres résultats

était inutile. Aussi, convaincu que la réforme qu'il poursuivait parallèlement en se servant du *legacy duty* élargi comme correctif des inégalités de l'Income Tax, serait décisive, il renonça à introduire la discrimination et, après avoir nettement montré les avantages possibles d'une telle modification, il fit voter le maintien de l'Income Tax pour sept années avec un taux décroissant jusqu'à complète extinction en 1860. Si l'impôt ne peut être corrigé, il disparaîtra et ce fut pendant longtemps un de ses plus chers désirs d'arriver à cette extinction automatique.

Si Gladstone était demeuré à l'Echiquier, ce plan aurait certainement réussi : l'œuvre projetée aurait été achevée telle qu'elle avait été proposée : malheureusement, il était trop plein d'espérance pour songer à l'imprévu. Il lui fallait une réforme profonde, il l'a posée ; il a mis en œuvre les moyens nécessaires. Il n'avait pas songé que, pour la mener à bien, il lui fallait une ère de paix et de prospérité. En ce seul domaine, il n'était plus le maître. L'avenir l'a prouvé malheureusement pour la renommée de Gladstone, malheureusement pour les finances anglaises et le peuple anglais.

1860 arriva : l'Income Tax vivait encore et « ce n'était pas un vieillard au tombeau, mais un adolescent qui grandissait ». De 3 deniers, il était

porté à neuf deniers ; toute chance d'extinction s'évanouissait. C'est qu'à la paix avait succédé la guerre ; la guerre de Crimée, l'expédition en Chine, l'inquiétude européenne avaient désorganisé les finances, augmenté la dette, sauvé l'Income Tax.

Et en 1861, Gladstone disait :

« Je crains bien que les Membres de la Chambre
« qui verront la suppression de l'Income Tax, ne
« soient ces jeunes législateurs qui reçoivent
« comme récompense aujourd'hui un raisin ou un
« gâteau à la fin de leur dîner. Ce serait une belle
« tâche pour un Chancelier de l'Echiquier, je n'ose
« espérer que ce soit jamais la mienne (1). »

Mais la paix rétablie, le revenu augmenta. L'Income Tax tomba à cinq deniers en 1864, à quatre deniers en 1865, et Gladstone alors espéra mener à bien l'œuvre d'extinction. Malheureusement, il ne put reprendre son plan qu'en 1868. Ce n'était plus l'Income Tax à 4 deniers, mais à 6 deniers. Il se mit ardemment à l'œuvre et, de 1869 à 1874, le taux tomba de 6 deniers à 3 deniers. En 1874, il proposa l'abolition avec quelques réformes financières accessoires. Cette offre si tentante se heurta à une violente opposition. Le projet trop

(1) *Gladstone's financial Statements*, édit. Murray, Discours de 1861, p. 60.

longtemps caressé a changé la popularité du grand Homme d'Etat en une impopularité manifeste : le pays rejeta la proposition. Le peuple anglais a-t-il compris toute la portée de cette décision ; peut-être la regrette-t-il aujourd'hui ?

Ainsi Gladstone dut renoncer à l'œuvre qu'il préparait depuis de longues années ; il ne semble pas qu'aucun ministre des Finances puisse jamais maintenant réaliser la belle tâche à laquelle il renonçait. Si, vers 1860, l'Income Tax était un puissant engin financier, quand il produisait cinq millions et demi de livres, combien plus grand n'est-il pas aujourd'hui quand il en produit plus de cinq fois autant.

Comme toujours, le temps a été le meilleur agent d'acclimatation, l'habitude une seconde nature. L'Income Tax d'abord haï, détesté, est maintenant supporté sans murmure : peut-être est-il levé aujourd'hui avec moins de rigueur et plus de modération. Sans entrer dans les détails, si la discrimination établie en 1907 a pu apporter quelques adoucissements utiles, nécessaires, le taux n'en demeure pas moins très élevé et, pour l'avenir des finances anglaises, on peut se demander si les sages conseils et les judicieux projets de 1853 ne seraient pas nécessaires pour empêcher l'Income Tax de frapper, en 1911, les revenus à un taux supérieur à un shilling.

Nous avons tenu, dans cette rapide analyse de l'Income Tax, à mettre en lumière les inégalités qu'il comportait, les réformes qu'il exigeait.

Nous saisissons ici le double aspect du caractère de Gladstone que nous signalions au début de ce travail : l'idée généreuse, véhémence qui comprend toutes les inégalités du sort, veut supprimer toutes les misères, soulager toutes les souffrances, mais qui se heurte à la réalité, aux difficultés de réformer ; alors l'Homme d'Etat apparaît et, avec un sens très sûr des nécessités pratiques, ne tente pas l'impossible et réserve pour plus tard, si faire se peut, la réalisation du rêve entrevu.

Mais il nous faut voir le rôle réformateur de l'Income Tax : s'il a subsisté dans les finances anglaises, Gladstone ne l'a pas conservé seulement comme ressource du budget, il a dû lui attribuer un rôle très important comme engin de réforme fiscale et c'est à l'étude de ce rôle qu'il nous faut passer maintenant.

IV

L'INCOME TAX COMME ENGIN DE RÉFORME FINANCIÈRE

Lorsqu'en 1853 Gladstone se rendit compte qu'il fallait maintenir l'Income Tax, il songea à

utiliser cet impôt si élastique dans son rendement pour réaliser la réforme économique dont il était l'ardent promoteur. Envisagé sous cet aspect, l'Income Tax nous apparaîtra, après les réformes dans la gestion financière, comme le second facteur de la réforme fiscale et douanière. Deux points sont à examiner :

1° Le rôle d'engin de réforme qu'avait eu l'Income Tax avant 1853.

2° Celui que lui assigna Gladstone et les résultats qu'il en retira.

§ 1.

Si en 1842 Peel s'était décidé à proposer le retour à l'Income Tax comme moyen de rétablir l'équilibre du budget, c'est qu'il avait pensé que cet impôt pourrait aussi servir à l'accomplissement d'une mesure depuis longtemps réclamée par l'opinion publique. Nous avons vu combien étaient élevés les droits de douane et d'excise ; il s'agissait de réduire ceux qui étaient les plus gênants pour le commerce et l'industrie. Dans la partie de son exposé qui concernait cette importante réforme, Peel ajouta que le taux de l'Income Tax devait être fixé à un chiffre assez élevé pour que le produit permît tout à la fois de faire cesser

le déficit, et d'entreprendre une réforme dont le résultat serait de ranimer le commerce, d'imprimer à l'industrie un mouvement qui réagirait de la façon la plus heureuse sur tous les autres intérêts du pays ; et en diminuant le prix des objets de consommation, de compenser ainsi pour les contribuables les sacrifices qui leur étaient encore demandés. Les articles au profit desquels les tarifs devaient être révisés étaient au nombre de plus de 750, parmi lesquels figuraient le café, le bois étranger et celui des Colonies. La pertè momentanée qu'en éprouverait le Trésor était évaluée à 1.200.000 £ ; si cette revision était adoptée, c'était une forte insuffisance à laquelle il fallait pourvoir.

Ce fut le rôle de l'Income Tax : il se répartissait en cinq catégories, et un code complet de deux cents articles déterminait les modes d'assiette et de perception de la taxe ; le revenu imposable était évalué à 130 millions de livres sterling et un droit de 7 deniers par livre devait ainsi produire 3.890.000 £. Bien que R. Peel eût désiré en voir fixer la durée à cinq ans pour permettre à la réforme commerciale de produire son effet, il dut consentir à ce que cette durée fût restreinte à trois années, mais la puissance de l'instrument une fois connue, le maintien n'en devait pas avoir de limites.

Les revenus imposables se trouvèrent dépasser le chiffre présumé : au lieu de

3.700.000 £, l'Income Tax rendit

5.100.000 £ en 1842 ;

les années suivantes le produit atteignit 5.500.000 £. Mais à la fin de 1842, une mauvaise récolte diminua la fabrication du malt et les produits des douanes et de l'excise restèrent inférieurs aux évaluations premières. En 1843, 1844, la situation s'améliora considérablement : le commerce et l'industrie avaient pris un plus grand développement, Robert Peel se crut assez fort pour opérer une conversion de 3 1/2 0/0 en 3, entreprise qui fut couronnée de succès et qui procurait au Trésor une économie notable.

Dès le début de 1845, le Trésor commence à ressentir les heureux effets de la réforme fiscale de 1842. Sur 1.200.000 £ abandonnées alors, on avait déjà retrouvé 800.000 £ et il était probable qu'au bout de cinq années, la compensation, ainsi que l'avait prévu Peel, serait complète. En présence d'un pareil résultat, le Ministre pensa qu'il y avait tout intérêt à continuer sur une plus large échelle l'expérience commencée en 1842 et il proposa de renouveler pour trois années l'Income Tax au taux de sept deniers, pour permettre d'entreprendre une nouvelle et large réduction des tarifs.

Les sept deniers devant donner 5.200.000 £, on réservait 3.340.000 £ pour la réduction ou la suppression des taxes qui pesaient le plus sur les matières premières employées dans les manufactures du pays, sur celles dont le recouvrement était le plus onéreux, eu égard au profit qu'en retirait le Trésor. Le sucre, provenant des Colonies anglaises, était considérablement dégrevé ; les droits tombaient de moitié et ceux sur le sucre étranger étaient diminués d'un tiers. Au total, un dégrèvement de 1.300.000 £. Tous les droits d'exportation étaient supprimés, de même que pour toutes les taxes d'importation sur le coton, la laine et sur 430 articles portés au tarif : l'abandon de ce côté s'élevait à 1.240.000 £. Robert Peel en présentant son nouveau plan ne dissimulait pas que le nouveau bail de trois années était peut-être un peu court, eu égard à l'importance de la réforme qu'on allait tenter ; mais il avait toute raison d'espérer qu'en 1848, il serait possible de renoncer à cet impôt. La population du pays augmentait, son capital s'accumulait : tout faisait espérer une extinction définitive en 1848.

Depuis trois ans qu'il était établi, l'Income Tax n'avait pas été sans soulever les réclamations et les plaintes les plus vives ; on lui reprochait d'être inégal et vexatoire. Quoiqu'il en fût, le pays en éprouvait moins de préjudice qu'en conservant les

taxes onéreuses qui l'accablaient : l'Income Tax n'était qu'un instrument passager pour mener à bonne fin une grande entreprise et donner au revenu ordinaire le temps de se reformer ; malgré de graves défauts, il devait être maintenu. En fait, les résultats de 1845 dépassèrent encore les espérances. 900.000 livres furent regagnées sur les douanes et l'excise et l'excédent disponible fut de plus de trois millions de livres. Peel soumit alors au Parlement la loi des grains et proposa, sur diverses matières propres à l'industrie, des réductions fiscales s'élevant à 1.050.000 £. Mais, bientôt après, Peel, abandonné par son parti, devait se retirer.

De 1846 à 1853, l'Income Tax ne sert plus d'engin de réforme fiscale mais de ressource normale du budget ; toutefois, en 1852, Disraëli reconnut avec une entière franchise le grand bénéfice que le pays avait retiré de la réforme commerciale et l'impossibilité de revenir sur les réductions ou suppressions de tarifs consenties dans les douanes ou l'excise. Mais l'Income Tax n'était, à son avis, qu'une contribution forcée sur ceux qu'elle frappait, contribution que pouvait seule justifier la nécessité de pourvoir à des besoins urgents et temporaires.

§ 2.

A Gladstone allait revenir l'honneur de continuer la brillante politique inaugurée par Peel. L'Income Tax expirait légalement le 1^{er} avril 1853. Mais dans le projet de budget les recettes privées de cet impôt accusaient une insuffisance de 4.700.000 £ : il était donc indispensable de la maintenir et, dans son discours, le Chancelier de l'Echiquier disait :

« Si vous voulez apprécier l'Income Tax, retour-
« nez à ses origines, considérez ce qu'il a fait
« pour vous en temps de crises et de périls ; con-
« sidérez, si vous ne le détruisez pas, ce qu'il peut
« faire encore s'il plaît à Dieu que de pareils temps
« reviennent. A un moment de lutte suprême, il
« vous a permis d'élever les revenus du pays
« au-dessus des dépenses du Gouvernement ; pen-
« dant la paix, il peut encore nous aider dans nos
« grands travaux industriels. L'Income Tax per-
« met seul d'accomplir des réformes effectives, tant
« dans le domaine fiscal que dans le domaine com-
« mercial (1). »

L'Income Tax n'étant susceptible d'aucun amen-

(1) *Gladstone's financial Statements*, édit. Murray, Discours de 1853, p. 14.

dement, il faut viser à le mettre de côté le plus tôt possible ; mais les nécessités financières en réclamant encore le maintien, il convient d'en profiter pour entreprendre une nouvelle révision des tarifs et de le garder même assez de temps pour permettre à cette réforme de produire son effet. En conséquence, il propose successivement de réduire les droits sur les journaux, les voitures de place, le savon, le thé, ainsi que sur 133 articles de douane et de les supprimer sur 125 autres, ce qui devait procurer une décharge :

2.568.000 £ pour 1853

3.675.000 £ pour 1854

5.400.000 £ pour les années suivantes.

L'Income Tax était conservé jusqu'en 1860 au taux de

7 deniers pour 1854-1855.

6 deniers pour 1856-1857

5 deniers pour 1858-59-60.

Il devait être étendu, mais au taux de 6 deniers, aux revenus de 100 à 150 £ qui, depuis 1842, étaient restés exempts de charges, et l'Irlande, jusqu'alors dispensée d'y contribuer, y était enfin soumise.

Les revenus de 100 à 150 £ devant donner

250.000 £, ceux de l'Irlande, 450.000 £, le produit de l'Income Tax allait s'élever à

6.200.000 £ pour retomber
en 1855 à 5.400.000 £
en 1857 à 4.500.000 £
et disparaître complètement en 1860.

C'étaient dix millions que le Trésor aurait abandonnés au bout de sept années sur l'Income Tax et les autres impôts ; mais comment se trouverait alors compensé pour lui ce sacrifice ?

Par suite de l'extinction de certaines annuités et de la réduction d'une partie de la dette, le seul chapitre de la dette devait présenter une économie de

3.420.000 £.

D'un autre côté, Gladstone proposait d'étendre à tous les biens immeubles transmis par testament ou hérédité naturelle, les droits de succession qui jusqu'alors n'étaient perçus que sur les meubles, d'augmenter le droit sur les spiritueux écossais, sur les patentes et de ce chef, il espérait,

2.600.000 £.

Restaient à trouver 5 millions pour rétablir la balance. En moins de huit années, les remises de taxes faites en 1842 et 1846 avaient été complète-

ment retrouvées ; nul doute qu'il n'en fut de même pour celles que le Gouvernement soumettait à l'approbation du Parlement. Elles donneraient une impulsion nouvelle à l'activité industrielle et commerciale, et, grâce à l'accroissement de consommation et transactions qui en serait la conséquence inévitable, les 5.400.000 £ abandonnées sur les taxes indirectes seraient à peu près récupérées en 1860.

Mais Gladstone quitte l'Echiquier ; la guerre de Crimée survient et, avec elle, l'aggravation des taxes sur le thé, le sucre, les alcools irlandais, le timbre. L'Income Tax cesse d'être un engin de réforme financière pour devenir uniquement un instrument de guerre, comme il l'a été dès son origine. Il est porté par des augmentations successives jusqu'à 16 deniers.

En 1857 et en 1858, Gladstone demande énergiquement la réalisation de son plan de 1853, c'est-à-dire l'extinction de l'Income Tax en 1860.

La guerre, en effet, n'avait point arrêté le développement de la richesse publique, et il résulte même des recensements quinquennaux faits pour l'assiette de l'Income Tax que les profits du commerce, de l'industrie et de la terre qui avaient été évalués en 1842 à 154 millions de livres sterling, en 1853 à 172 millions, s'étaient élevés en 1858 à 200 millions, c'est-à-dire que la richesse nationale

avait progressé de 12 0/0 pendant les onze premières années, toutes de paix, et de 16 0/0 durant les six autres remplies en partie par l'expédition de Chine.

Cela prouvait l'énorme accroissement de la base de cet impôt, accroissement dû évidemment à l'impulsion qu'avait donnée aux affaires la réforme commerciale. Par cela même, il devenait un engin de réforme fiscale encore plus puissant, et, malgré les vigoureuses professions de foi des années précédentes Gladstone en rentrant à l'Echiquier, allait de nouveau s'en servir.

Bien que venant de conclure avec la France un traité de commerce qui supprimait de nombreux droits de douane, il demanda en outre le dégrèvement d'un certain nombre d'articles de consommation, ce qui allait porter la diminution des recettes pour 1860 à 12.500.000 £, insuffisance à laquelle il obvia en grande partie en demandant le maintien de l'Income Tax pendant un an, au taux de 10 deniers pour les revenus supérieurs à 150 £, et au taux de 7 deniers pour ceux inférieurs à ces chiffres; le produit en était évalué à 10.500.000 £.

En 1861, une controverse très vive s'élève à propos de la suppression des droits sur le papier, votée déjà l'année précédente par la Chambre des Communes, et, pour réaliser cette réforme pro-

mise, Gladstone avoue la nécessité de maintenir l'Income Tax qui est cependant réduit d'un denier.

En 1862, les nouveaux recensements de l'Income Tax montrent que la base du revenu s'est encore accrue ; tous les dégrèvements opérés depuis 1849 étaient complètement retrouvés par l'augmentation de la consommation, Gladstone en profite pour dégrever le thé dont la consommation était énorme dans le Royaume-Uni, en même temps qu'il abaisse l'Income Tax de 9 à 7 deniers. La perte sur le thé évaluée à 1.300.000 £ en 1863, ne fut que de 900.000 £ et on pouvait déjà se rendre compte des bons effets de la réforme commerciale, puisque le commerce d'exportation qui, en 1860, n'avait été que 160.000.000 de £, avait atteint, en 1863, 196.000.000 de livres.

En 1864, Gladstone ayant un excédent de recettes de 2.550.000 £, réduisit encore l'Income Tax d'un denier et abaissa le droit sur le sucre d'un quart environ. Il répéta, en cette occasion, qu'il considérait toujours la suppression de l'Income Tax comme infiniment désirable, mais que, puisque l'équilibre du budget en nécessitait le maintien, il fallait en profiter encore pour améliorer davantage le sort du contribuable.

En 1865, nouvelle réduction de l'Income Tax, porté de 6 à 4 deniers et diminution des droits sur

le thé de 1 shilling à 6 pence. Ainsi, à mesure que la réforme se réalisait, les taxes sur les objets de consommation diminuaient de plus en plus, le développement du commerce augmentait la fortune générale du pays, et cela permettait de rendre moins lourd l'engin même de la réforme, l'Income Tax, de 10 pence en 1860, avait été ramené à 4 en 1865. A ce sujet Gladstone disait :

« C'est là un sujet de joie et de consolation de
« penser que, si le riche est devenu plus riche, le
« pauvre, lui, est devenu moins pauvre.

« Je ne puis dire que les domaines de la richesse
« et de la pauvreté se sont considérablement mo-
« difiés, mais si nous considérons la condition
« moyenne du travailleur anglais, paysan, mineur,
« artisan, nous savons d'une manière indubitable
« que les moyens de subsistance se sont accrus dans
« une proportion telle, que nous ne pouvons en
« donner un exemple semblable dans toute l'his-
« toire de l'Angleterre. On ne tient jamais assez
« compte, non pas des éléments de confort de la
« vie moderne, mais des éléments essentiels à la
« vie humaine, la nourriture, le vêtement, l'habi-
« tation, le chauffage. Jamais ces divers éléments
« de la vie d'un peuple n'ont joui d'un semblable
« développement. Si, durant les cinquante der-
« nières années, nous avons amélioré dans une

« aussi large mesure les moyens d'existence et le
« sort des classes laborieuses, nous avons bien
« mérité de la patrie (1). »

Il a bien mérité de la patrie celui qui à force de courage a montré à une foule aveugle le chemin qui devait la mener au salut.

En 1853, l'Income Tax était tellement haï qu'il fallait une audace remarquable pour oser en demander le maintien. Mais, quand un homme sait où il mène les finances d'un pays, quand il sait que le succès couronnera son œuvre, il marche sans se décourager jamais. L'Income Tax décrié a permis d'accomplir la grande œuvre dont nous venons de voir les si bons effets. Quand une politique en vingt années transforme dans le sens de la justice et d'un plus grand bien-être le sort d'une nation moderne, on peut affirmer que c'est une bonne politique et celui qui l'a défendue malgré tout mérite à juste titre de figurer parmi les grands bienfaiteurs de son pays.

Titre II

Le Legacy Duty.

Jusque vers le milieu du xix^e siècle, le système des droits de succession anglais a été très com-

(1) *Gladstone's financial Statements*, édit. Murray, Discours de 1863, p. 78.

plexe ; il comprenait un ensemble de taxes sans fondement équitable et présentait une telle quantité d'anomalies qu'il était impossible de le définir avec exactitude : on allait même jusqu'à hésiter sur le nom qu'on devait lui donner : on l'a appelé le système des « death duties », celui des droits de la mort, terme aussi déplaisant qu'incompréhensible, car, fait-on remarquer avec juste raison, ce n'est pas la mort mais l'héritier qui est soumis à ces taxes.

Dès son premier discours à l'Echiquier, Gladstone étudie cette question en détail et, pour exposer ses idées, il nous faut faire d'abord un rapide historique de l'impôt des successions jusqu'en 1853, afin de voir ensuite *comment il y introduit des idées nouvelles à un double point de vue*

1° En faisant de l'extension du *legacy duty*, une taxe de redressement des inégalités de l'Income Tax ;

2° En posant des règles plus justes dans le domaine où jusqu'ici avaient régné la confusion et l'arbitraire.

En terminant, nous dirons quelques mots sur le sort de cette réforme.

§ 1.

Le système existant depuis le commencement du xix^e siècle comprenait le *probate duty*, les lettres d'administration, le *legacy duty*.

Un mot sur le *probate duty*, car bien que la réforme de 1853 ne s'y applique pas, il faut le connaître pour pouvoir apprécier l'ensemble des charges qu'imposaient les droits de succession.

Le *probate duty* frappait à un taux fixe les successions mobilières seules, testamentaires ou *ab intestat* en appliquant à chacune des tarifs différents.

Si la personne mourait sans laisser de testament, en vertu d'un mécanisme fort ancien, l'évêque, appelé « l'ordinaire » à cause de la juridiction qu'il exerce ordinairement dans son diocèse, transmettait cette succession à un administrateur en lui enjoignant, par des lettres dites d'administration, de gérer conformément aux lois la propriété du défunt.

Le *probate duty* et les lettres d'administration frappaient toute valeur supérieure à 20 £ d'un droit de timbre de 5 shillings, bientôt porté à 10 shillings, et le tarif était progressif jusqu'aux successions de un million de livres. Ces droits

donnaient, en 1851 au Trésor un million soixante mille livres.

Dès 1853, Gladstone veut les réformer en leur adressant une série de reproches qui rendent leur maintien presque impossible. En effet, dit-il, la progression s'arrête à toute succession supérieure à un million et celles-ci, quoique rares, paient ainsi un droit proportionnellement beaucoup plus faible que les petites successions.

Les taux différents pour les successions testamentaires et *ab intestat* sont absolument indéfendables : en outre, les degrés de la progression sont fixés approximativement, sans tenir compte de la vraie base d'imposition : ils sont, en conséquence, arbitraires et inégaux.

La réforme proposée en 1853 ne fut pas votée, et c'est seulement en 1859 que le premier pas fut fait lorsqu'une taxe spéciale fut imposée pour chaque portion de cent mille livres au-dessus de un million. En 1881, les droits de *probate* et les lettres d'administration furent supprimés, et, depuis, les impôts de succession sont perçus sur les testaments, d'après une échelle qui frappe aujourd'hui d'un droit de 3 0/0 le montant net de la succession, déduction faite des dettes.

Le *legacy duty* apparaît en 1780 et frappe en 1796 la propriété mobilière seulement en atteignant la succession elle-même dans les mains

de l'exécuteur testamentaire. En ligne directe, le taux est :

jusqu'à 20 £ de 2/6.
de 20 £ à 100 £ de 5.
au-dessus de 100 £ de 10.

En ligne collatérale, il varie suivant le lien unissant le *de cujus* à l'héritier.

Frères, sœurs et descendants	2 0/0
Oncles, tantes et descendants	3 0/0
Autres collatéraux	6 0/0

Pitt voulait, de plus, frapper la propriété immobilière d'un impôt payé en huit versements semestriels, mais il ne parvient pas à faire passer cette partie de son projet. En 1804, les taux précédents sont portés à 2 1/2, 4, 8 0/0, de sorte qu'en 1815, le produit de ce droit est pour la Grande-Bretagne de 766.404 £.

Mais depuis longtemps on se rendait compte de l'injustice de cette taxe : elle frappait la propriété mobilière et il était trop évident que cette exemption datait d'une époque où les législateurs étaient tous de grands propriétaires terriens qui avaient pris soin de taxer les revenus mobiliers parce que leur fortune était principalement immobilière. Mais nous avons signalé la profonde modification

de la société politique dans le premier tiers du xix^e siècle : après 1832, le Parlement se peuple d'industriels et de commerçants qui supportent seuls le *legacy duty* : cette criante injustice leur paraît intolérable ; un très vif mouvement d'opinion se prononce en faveur d'une réforme ; mais les privilégiés protestent et, suivant une revue du temps, ils représentent le Chancelier de l'Echiquier comme un vautour planant au-dessus de la Société, attendant la riche proie que la mort doit lui procurer.

Malgré ces sombres métaphores, l'injustice était trop vivement sentie pour ne pas être battue en brèche.

Comment cette injustice pouvait-elle être réparée ? C'est ici que Gladstone va entrer en scène et tout en répondant à cette question, il ira plus loin. Ayant sous les yeux les inégalités de l'Income Tax qu'il n'a pu redresser, il va se servir de l'extension du *legacy duty* pour y parer. Cette partie de son œuvre est assez importante pour qu'il soit nécessaire d'analyser avec quelques détails son discours de 1853.

§ 2.

Gladstone envisage ici le *legacy duty* à un double point de vue :

1° Comme correctif des inégalités de l'Income Tax.

2° Comme un impôt dont la base et la perception devaient être profondément remaniées.

Il part de ces deux idées qu'une augmentation d'impôt est nécessaire et que l'Income Tax tel qu'il est obligé de le laisser subsister, frappe trop lourdement « l'intelligence et le talent » et pas assez la propriété. En trouvant une taxe qui frappe cette propriété, tout d'abord on pourvoira aux besoins du budget et, d'autre part, l'équilibre rompu par l'Income Tax sera rétabli ; l'extension du *legacy duty* à la propriété immobilière est le meilleur moyen de réaliser cette réforme. Mais, dit Gladstone, on craint beaucoup les taxes sur la propriété, parce qu'elles semblent propices à amener une lutte de classes ; l'augmentation ou l'extension du *legacy duty* n'aura pas ce caractère parce que dans ce domaine l'obligation de payer, au lieu d'être annuelle comme pour les impôts ordinaires, est soumise à des lois d'ordre supérieur, celles qui régissent la mort d'un homme, et aucun homme ne peut mourir plus d'une fois. C'est une question primordiale pour ceux qui cherchent à neutraliser les dangers sociaux que les taxes sur la propriété peuvent produire ; de toutes les manières d'imposer le capital, la taxe successorale semble être la plus facile à appliquer, le principe

en est déjà admis, et il ne demande qu'à être revu : cet impôt juste et bon en lui-même, satisfera le mieux possible le sentiment du Parlement, c'est-à-dire le redressement des inégalités de l'Income Tax (1).

D'autre part, cette taxe qui existe déjà pour la propriété mobilière, comment doit-elle être corrigée, étendue, appliquée ?

Tout d'abord, dans les tarifs existants, il faut modifier la composition des diverses classes, qui, sur ce point, sont tout à fait arbitraires : les alliés sont traités comme des étrangers ; ainsi le gendre ou la bru qui héritent de leurs beaux-parents paient un droit de 10 0/0 : c'est exorbitant et on doit les assimiler aux parents par le sang.

Mais la grande réforme va consister dans la modification de la matière imposable. Jusque-là la propriété mobilière seule a été frappée, et encore faut-il excepter la propriété mobilière afférente à la terre, c'est-à-dire les droits viagers, te-

(1) *Gladstone's financial Statements*, Edition Murray, Discours de 1853 ; pages 64 et suivantes : On peut remarquer en passant que ce principe de l'impôt sur les successions a fait dans les législations modernes un chemin que ne prévoyait guère celui qui l'introduisait dans le système fiscal anglais à titre de correctif. La taxe successorale, originairement accessoire, devient de plus en plus la source qu'on croit inépuisable pour satisfaire aux besoins des budgets actuels ; il n'est pas douteux que cette extension ne fausse absolument la conception de Gladstone.

nures à bail, copyholds, fermages ; excepter aussi la propriété corporative, c'est-à-dire ce qu'on pourrait appeler, en droit français, celle des personnes morales ; — exemption qui se justifierait s'il ne s'agissait toujours que d'œuvre d'enseignement ou de charité ; mais l'exemption d'un côté implique la charge de l'autre, et, bien souvent, les legs faits à des hôpitaux ou à de bonnes œuvres ne le sont que dans un but de vanité pour honorer la mémoire du fondateur.

Ainsi donc, toutes les catégories de propriété mobilière vont être soumises à l'impôt des successions. Mais l'extension la plus considérable est celle qui va englober la propriété immobilière dans son ensemble ; son exemption totale ne se peut justifier par aucune raison de droit et la suppression de cette faveur qui forme le pivot de la réforme permettra d'atteindre le double but que se propose Gladstone.

Ayant ainsi délimité le domaine de cet impôt qui, dorénavant, va s'appeler le *legacy and succession duty*, serait-il juste, se demande Gladstone, que toutes les catégories de propriété soient soumises au même taux ; certainement non. — Il faut tenir compte des charges spéciales de ce qu'on pourrait appeler la propriété « rateable (1) »

(1) De *rate*, charge locale.

c'est-à-dire soumise aux charges locales, très nombreuses dans les campagnes ; il ne faut pas oublier que le grand propriétaire assure de nombreux services publics. De plus, la terre paie l'Income Tax, le Land Tax, les charges très fortes frappant le transfert de la propriété ; cela mérite d'être pris en considération. Ces charges annuelles sont très élevées et à frapper trop lourdement d'un impôt sur le capital (comme le serait l'impôt successoral) la propriété foncière, le gouvernement arriverait rapidement à modifier le régime de la terre d'une manière injuste, cruelle et dangereuse.

De plus, ces terres sont constituées en grands domaines et soumises au régime des « settlements » ou substitutions, qui font que l'héritier n'a qu'un droit viager et non un droit absolu de propriété sur sa terre. Or, dit Gladstone, celui qui reçoit un capital doit payer en raison de ce capital, mais celui qui reçoit un droit moindre, et c'est le cas quand on n'hérite que d'un droit viager, doit payer moins.

Enfin, les droits viagers afférents à la terre et qui rentrent aussi dans la propriété « rateable », les fermages et les tenures à bail qui, dans une certaine mesure, sont soumis aussi aux taxes locales, devront profiter de tous les avantages assurés à la propriété foncière.

Les bases de la réforme ainsi posées, l'acte de 1853 décide que « la taxe frappe toute propriété mobilière et immobilière provenant de la jouissance personnelle d'une personne et passant à une autre personne pour cause de mort, que ce soit là le résultat d'une disposition particulière ou l'exercice pur et simple de la loi ».

Pour la propriété mobilière, le taux varie suivant le degré de parenté (ou d'alliance) de 1 à 10 0/0.

Pour la propriété immobilière, en vertu des principes exposés précédemment, le mode de taxation doit être différent, et, puisqu'il s'agit d'un droit viager, sa valeur sera calculée d'après la jouissance probable que l'héritier retirera de la succession, probabilité qui se déduira d'après son âge, d'après l'intérêt de vie, le « living interest » qu'il a à succéder.

Ainsi un vieillard de 90 ans paiera vingt fois moins de droit qu'un enfant de 7 ans (1).

(1) Gladstone ne semble avoir vu ici qu'un aspect de la question et cette théorie très intéressante du « living interest », si elle est juste en ce qui concerne ce qu'on pourrait appeler le côté réel de l'impôt, c'est-à-dire le total de ce qui pourrait être pris à la succession en cas de morts successives en un petit laps de temps semble être plus contestable en ce qui concerne la personne qui paie l'impôt ; ne peut-on affirmer en effet qu'un enfant en bas âge qui devient orphelin est beaucoup plus digne d'intérêt, plus digne d'être épargné par le fisc qu'un homme de

D'après cela, l'héritier d'une rente annuelle de 100 £ aura à payer le droit de succession sur un capital de :

1.906 £	s'il a	1 an
1.644 £	s'il a	30 ans
1.242 £	s'il a	50 ans
541 £	s'il a	75 ans.

Ainsi, par cet ingénieux système, toutes les exemptions sont abolies et chacun paie proportionnellement à ses facultés.

§ 3.

Est-ce à dire que les résultats ont été surprenants ?

Il n'en fut rien et les ennemis les plus acharnés de Gladstone lui ont reproché d'avoir commis en ces domaines une erreur grave. Il faut reconnaître que les prévisions n'ont point été réalisées ; l'impôt a produit presque moitié moins qu'on ne l'avait pensé : mais est-ce à dire que l'œuvre en elle-même est mauvaise. Il nous semble que bien souvent en matière financière surtout les prévisions même les plus consciencieusement opérées,

40 ans, en pleine possession de ses facultés et pourvu d'une situation lucrative ?

donnent de cruels déboires : la matière imposable disparaît et le revenu est loin d'atteindre le résultat espéré. Mais si les chiffres ont trompé l'attente, l'œuvre n'en demeure pas moins excellente : en 1853, les impôts de succession frappaient certains biens, sans ordre, sans méthode ; partout l'inégalité et l'injustice ; après 1853, l'ordre apparaît, la justice s'établit, et, s'il reste encore des anomalies, l'ensemble du plan a été très heureux. Les contribuables anglais en ont bénéficié par une plus équitable répartition des charges, car dorénavant ce n'est plus seulement une catégorie qui paie, mais c'est l'ensemble de la nation.

Quels que soient les reproches qu'on ait adressés à Gladstone en cette matière, son œuvre a été salubre parce que son *legacy and succession duty* a été un impôt de redressement à un double point de vue.

1° Comme s'appliquant à toute succession de quelque nature qu'elle soit.

2° En corrigeant les inégalités de l'Income Tax.

Y a-t-il pleinement réussi, nous ne l'affirmons pas, mais il est incontestable qu'il a contribué dans une large mesure à rétablir au cœur même du budget anglais un équilibre que l'égoïsme d'une classe dirigeante avait longtemps boule-

versé. Et, si au moment où Gladstone arrive au pouvoir, cette tendance vers des idées nouvelles semble vouloir régner dans les domaines politique, économique et social, il a eu le grand mérite de l'introduire dans le système fiscal ; après avoir montré comment les inégalités pouvaient être corrigées dans l'Income Tax, il a dû renoncer à achever l'œuvre qu'il avait entreprise. Il avait compris qu'il n'obtiendrait qu'une médiocrité indigne d'une telle tâche. Dans le domaine voisin, l'équilibre a été introduit avec fruit et, si l'attente a été quelque peu déçue, les principes n'en sont pas moins demeurés dans la législation anglaise.

L'œuvre de Gladstone envisagée dans ces deux impôts met bien en évidence ses idées si élevées et il ne semble pas superflu de montrer le but que poursuivit, pendant près d'un demi-siècle, un homme qui a dirigé une nation comme la nation anglaise. Cela jette un jour sur son caractère et ses idées sans lequel on ne pourrait se flatter de les avoir pénétrés complètement. Peut-être, dirait-on, y a-t-il en tout cela plus d'ardeur généreuse que de politique, plus d'utopie que de sens des réalités, mais quand, par ailleurs, on a accompli une réforme aussi féconde que celle de Gladstone, quand, dans le domaine économique, on a poursuivi un but aussi utile, obtenu des résultats

aussi tangibles, on a bien le droit, par moment, de se laisser aller à des conceptions qui, si elles sont parfois un peu au-dessus des contingences de la politique, n'en sont pas pour cela moins belles et moins nobles.

CHAPITRE III

ABAISSEMENTS DE TAXES

Afin d'apporter dans cette étude le plus de clarté possible, résumons rapidement l'histoire de ces abaissements de taxes, durant le passage de Gladstone à l'Echiquier. Ce tableau sera bref et comprendra l'ensemble de la réforme : nous terminerons en étudiant les réductions sur certains articles spéciaux comme le papier, le thé et le sucre.

§ 1.

Le système existant avant 1842 était compliqué, coûteux et vexatoire : il était bien fait pour favoriser la confusion et les discussions, car il devenait de plus en plus impossible de trouver la catégorie exacte dans laquelle telle ou telle mar-

chandise devait être classée. Poussée à un si haut degré, une telle organisation devait toucher à l'absurdité ; un seul exemple le montrera : Le droit sur les tableaux était fixé à tant le mètre. Si tous les droits établis n'allaient pas jusqu'à présenter un tel caractère, ils formaient de si nombreuses catégories qu'il était impossible de s'y retrouver. Déjà, en 1842, Gladstone comme collaborateur de Peel et vice-président du Board of Trade, avait entrepris la lutte contre ce système suranné. Des droits avaient disparu et à l'incohérence de 1840 avaient succédé quelques utiles mesures, comme l'abolition des Corn-Laws en 1846. Mais en 1852, les articles soumis au régime douanier étaient encore au nombre de 500 ; en 1853, 140 furent totalement exempts, 240 fortement allégés : il n'y avait guère que huit articles soumis aux droits d'importation ; c'étaient la chicorée, le café, le cacao, les fruits tapés, le thé, le tabac, les vins et alcools. Ajoutons-y 19 petits impôts insignifiants comme celui sur le chloroforme et l'éther.

Pendant la période de 1853 à 1860, les dernières taxes sur les matières premières furent supprimées et tous les impôts sur les produits fabriqués ou manufacturés disparurent : libre entrée fut donnée aux laines, soie et coton.

Le commerce de la soie et de la laine avait été

particulièrement protégé et l'on pouvait dire que l'importation de ces marchandises était chose inutile. L'exportation de la laine comme matière première était également interdite. Un acte de la fin du xviii^e siècle, encore en vigueur en 1853, interdisait toute exportation de moutons s'ils pouvaient emmener leur laine avec eux, et, afin d'éviter toute fraude, l'acte interdisait toute tonte de moutons à une distance de cinq milles de la côte. Huskisson avait abaissé les droits sur les marchandises de laine à 15 0/0, ceux sur la soie à 30 0/0. Peel les avait portés à 10 et 15 0/0. Ces deux droits furent définitivement abolis en 1860.

On supprima également tous droits sur le beurre, la graisse, sur les groseilles, les raisins secs : soit une perte pour le budget de plus d'un million de livres. Ces divers dégrèvements furent largement compensés par une augmentation de consommation.

En outre deux nouveaux procédés procurèrent au Trésor de réelles économies ; ce fut la substitution de l'admission temporaire au drawback, et de nouvelles ressources comme le timbre du penny.

On ne put que se féliciter aussi de la disparition, en 1853, du droit sur le savon, impôt aussi anti-hygiénique que gênant pour plusieurs industries.

En ce qui concerne les spiritueux, le régime

était fort compliqué, pendant longtemps l'égalité fiscale n'a pu être établie entre les trois royaumes et, pour y arriver, il a fallu diminuer en Angleterre pour augmenter ailleurs. Mais une augmentation du taux de l'impôt en 1863 a occasionné une diminution du revenu et on s'est demandé avec anxiété quelle en avait été la cause. Trois faits pouvaient l'expliquer :

La contrebande,
La détresse du pays,
Le changement de goûts du peuple anglais.

En ce qui concerne la contrebande, des enquêtes très sérieuses prouvèrent qu'il n'y avait là aucun indice fâcheux. Il était par contre, fort difficile d'apprécier la situation économique du Royaume-Uni pendant un certain nombre d'années. Pendant que l'Angleterre prospérait, l'Irlande était dévastée par de mauvaises récoltes ; l'Irlande devenait-elle florissante, les questions sociales troublaient la prospérité de l'Angleterre.

Mais ce qui fut parfaitement certain, ce fut le changement des goûts britanniques : aux liqueurs fortes et malsaines, le peuple anglais substitua des boissons plus douces et plus saines, et ne faut-il pas, s'écrie Gladstone, « se glorifier de l'amélioration de la santé publique, même en déplorant une faible diminution de revenu ».

En résumé, en 1853, il réduisit successivement les droits sur les journaux, les voitures de place, le savon, le thé, ainsi que sur 133 articles de douane et les supprima sur 123 autres : en 1860, les réductions ou suppressions nouvelles atteignirent 1.035.000 £ et les articles soumis au tarif qui, antérieurement à 1840, étaient de 1.052, avaient été ramenés à 419 et ne devaient bientôt plus être que de 48.

En 1861, les remises atteignent	1.500.000 £
En 1862, « «	1.800.000 £
En 1864, « «	2.550.000 £
En 1865, « «	3.778.000 £.

§ 2.

Avant d'aborder l'étude particulière du thé et du sucre, il nous semble bon de dire un mot de la suppression de l'impôt sur le papier qui donna lieu à une querelle constitutionnelle entre la Chambre des Lords et celle des Communes.

L'impôt sur le papier était le dernier survivant des droits sur les articles de consommation générale, imposés pour faire face aux dépenses de la guerre de succession d'Autriche (1765). Au dire de Lord Stafford, on avait imposé à ce moment,

l'air, la lumière, l'habitation, la propreté et la science. Par le droit sur le papier, tous les progrès, toutes les découvertes étaient paralysés. Etant un droit uniforme, il pesait sur toutes les catégories de papier, surtout sur les livres et les journaux, chaque exemplaire était frappé d'un droit de 4 pence : de plus, chaque avertissement supposait une taxe supplémentaire de 6 pence. Le journal devenait une rareté et plusieurs personnes se réunissaient dans un club et y lisaient le journal à tour de rôle, le dernier en devenant propriétaire ; c'était, disait-on, la juste récompense d'avoir été si tardivement mis au courant des nouvelles du jour.

En Angleterre, où, de toute antiquité, la vie publique a tenu une si grande place dans la vie de tous, un pareil impôt, plus que partout ailleurs, était absolument vexatoire : il fallait le supprimer, mais les spéculateurs de papier se montraient menaçants et ne comprenaient pas que l'intérêt du pays tout entier, celui de l'éducation nationale, pût être comparé au leur ; Gladstone voulut l'abolition : les fabriques de papier en firent une question de protection de leur commerce et une vive campagne eut lieu dans la Chambre des Lords. Disraëli disait fort irrévérencieusement au sujet de l'attitude prise par eux en cette affaire : « Quand les pairs ne s'entendent pas, ils caquet.

« tent comme une poule qui vient de pondre. »

L'opposition, lors du projet d'abolition en 1860, se montra très véhémence : le premier ministre lui-même était tiède, sinon hostile au projet. A la seconde séance, la majorité était de 53 voix, à la troisième de 9.

Encouragés, les Lords rejetèrent le projet. Or, de par la Constitution, la Chambre des Lords n'a aucun droit pour créer ou supprimer des impôts. Une controverse s'éleva, violente, menaçante ; l'abolition ne fut pas votée et la réforme fut ajournée. Pour consoler Gladstone, Palmerston lui disait : « Sûrement, sincèrement, vous êtes « moins désappointé que moi, j'avais un cheval, « que j'espérais voir gagner le Derby, qui tombe « indisponible au dernier moment ». Pour être tout à fait consciencieux, Palmerston eût pu ajouter qu'il avait lui-même contribué à retenir le cheval de Gladstone. La Chambre des Communes, furieuse de l'acte d'indépendance des Lords, inséra l'année suivante le projet rejeté dans les évaluations des recettes et des dépenses ; les Lords devaient ainsi tout accepter ou tout refuser. Le papier fut affranchi de tout droit, grâce à l'héroïque défense du Chancelier de l'Echiquier.

Le droit sur le malt frappait à des taux variables les diverses catégories de bières. Gladstone critiqua ce système : il allait bientôt en montrer

les fâcheux inconvénients, les vices fondamentaux qui donnaient presque partout carrière à la fraude, les mêmes droits devant frapper à la fois malt et bière ; en 1864, on discuta vivement pour savoir si on dégrèverait le malt ou le sucre : le malt fut sacrifié et ce n'est qu'en 1880 que Gladstone abolit le *malt duty* et le remplaça par un droit unique sur la bière.

∴

En 1863, un nouvel excédent de recettes permet de songer à de nouvelles réductions. Gladstone, en se conformant au vœu émis par le Parlement, recherchait les impôts dont l'allègement serait le plus utile : tous les droits indirects qui étaient une entrave au commerce et à l'industrie avaient disparu ; parmi les taxes encore existantes, il y avait celles sur le sucre et le thé, aggravées à l'occasion de la guerre de Crimée et non encore dégravées. C'est là qu'il faut agir, mais sur quelle matière doivent porter les premiers efforts ? Car, d'après Gladstone, on ne pouvait simultanément dégrever l'un et l'autre droits.

« Ce que nous voulons, en opérant un allègement, dit-il, c'est stimuler la consommation afin d'augmenter le revenu même. C'est la première fois dans l'histoire de la législation anglaise

« que ces deux droits ne vont pas de pair. Jusqu'à
« ce jour, les mêmes charges et les mêmes faveurs
« devaient les frapper également. »

On peut remarquer en passant que la législation du sucre est beaucoup plus facile à modifier en Angleterre que sur le continent par ce fait que, n'étant pas produit à l'intérieur, tout le sucre consommé vient des colonies ou de l'étranger, ce qui évite d'avoir, comme en France par exemple, à compenser les tarifs du sucre national et du sucre importé et d'avoir sans cesse la préoccupation de satisfaire les diverses catégories de producteurs. Comme, d'autre part, l'emploi des boissons sucrées et chaudes fait du sucre non un article de luxe, mais un article de consommation courante, il était naturel en une période de prospérité fiscale de penser à le dégrever. Mais dans toute la législation anglaise, le thé et le sucre avaient été liés indissolublement : le dégrèvement réalisé devait augmenter le revenu et, par là même, procurer du bien-être aux classes laborieuses (1).

La question est de savoir, ajoute Gladstone, lequel du thé ou du sucre doit être dégrévé.

Le sucre est, pour le moment, le meilleur

(1) Ceci se réfère à cette idée émise par M. Giffen, *Journal des Economistes* 1880, que Gladstone, dans ses abaissements de taxes, recherche autant l'allègement du contribuable que le développement du commerce.

marché : des arguments spéciaux semblent se présenter en sa faveur :

1° Parce qu'il y a neuf ans le droit sur le sucre était beaucoup plus bas qu'aujourd'hui ;

2° Parce que le commerce général sur le sucre est plus important que celui sur le thé ;

Enfin, parce qu'à une date fixée, le thé doit tomber à un shilling.

En sens inverse, on faisait valoir au profit du thé les relations du moment avec la Chine et l'existence là-bas de troupes anglaises.

Ce fut le thé qui l'emporta : on le réduisit en 1863, en 1865 il tombe à un shilling, puis à 6 pence. De 1830 à 1870, on pouvait voir la diminution progressive suivante :

1820 : Frs 2,60 la livre

1857 : Frs 1,75 »

1852 : Frs 1,25 »

1865 : Frs 0,60 »

Le sucre, après diverses phases intermédiaires, était libéré de tout droit en 1874.

Ainsi disparurent les derniers droits sur les objets de première nécessité : partout l'action de Gladstone s'était fait sentir. Ces réformes, abolitions, diminutions ou réductions demandaient beaucoup de travail, une connaissance minutieuse

des détails techniques ; pour Gladstone, ce fut une œuvre d'amour, car il avait à un degré inouï la science du détail et la passion du parfait. Il a eu la satisfaction de voir son œuvre pleinement réussir et il a pu constater de son vivant le bien-être énorme qu'il avait, par là même, procuré aux classes laborieuses jusqu'à lui abandonnées et délaissées dans leur misère pourtant si poignante.

CHAPITRE IV

LES RÉSULTATS

La grande originalité de Gladstone a consisté à se servir du libre échange pour rétablir l'ordre et l'économie dans les finances. Comme nous l'avons montré précédemment, il a vu se dérouler les heureuses transformations qui, depuis 1830, s'accomplissaient dans le domaine économique et social. S'il fut un des plus grands financiers de l'Angleterre, il n'a pas craint de descendre dans les basses classes de la société anglaise : c'est là, dans ces milieux qu'écrasent la pauvreté et l'orgueil des grands, qu'il a compris l'œuvre qu'il avait à faire : les cris de la multitude qui souffre ne l'ont point laissé indifférent et il n'était pas de ceux qui passent près des misères humaines sans s'abaisser jusqu'à elles pour leur prodiguer quelque consolation : il a aimé ses concitoyens, il a com-

pris leurs aspirations et, après avoir étudié dans tous les détails le système fiscal anglais, il a pu, en pleine connaissance de cause, dominer l'œuvre qui allait devenir la raison d'être de toute sa vie. Il ne fut pas de ceux qui avancent dans la vie portés par l'opinion et enorgueillis de leurs succès d'un jour ; il s'est tracé une ligne de conduite qu'il a eu le bonheur de pouvoir réaliser : ce qui a fait sa grande force, ce fut la confiance qu'il inspirait ; des conceptions nobles et élevées lui ont parfois fait entrevoir la réalité sous des couleurs un peu trop flatteuses ; mais il a gouverné l'Angleterre en se sentant soutenu et encouragé par le plus grand nombre et il aimait, dans les dernières années de sa vie, se redire les mots que nous avons cités : « le pauvre est devenu moins pauvre ». D'étrangement égoïste et injuste la législation fiscale sous Gladstone est devenue juste et équitable. Les charges qui accablaient certaines classes ont été réparties entre tous les citoyens anglais et l'arbitraire n'était plus couvert par l'impunité.

L'Angleterre, à la fin du règne de Gladstone, était forte : elle pouvait tenir tête à ses adversaires si le besoin s'en faisait sentir ; mais elle était surtout prépondérante par son activité, son commerce, par le bien-être dont jouissaient ses sujets. Jamais une nation n'est aussi forte que lorsque tous les éléments qui la composent concourent

ensemble au même but : une étroite collaboration de tous assure une cohésion contre laquelle peuvent se briser bien des coalitions.

Et, en fait, l'Angleterre est restée puissante : les principes qui firent le succès de l'œuvre gladstonienne furent suivis après lui et tant qu'on les appliqua, ce fut la prospérité. Les événements ne furent pas toujours très favorables à l'Angleterre : mais ce qui a toujours fait la force d'un peuple, ce sont ses finances : quand elles sont sagement dirigées, le pays trouve en elles les ressources dont il a besoin.

Cependant l'heure est grave et l'Angleterre traverse une des crises les plus terribles qui l'aient agitée depuis des siècles : des sujets d'inquiétude, d'abord lointains, se dressent aujourd'hui menaçants et nous assistons à l'ouverture d'un drame qui affectera l'histoire du monde. L'Angleterre traditionnelle telle que l'ont voulue ses héros, est attaquée, prise à partie, les éléments qui contribuèrent le plus à son succès sont anéantis et en face de la libre Angleterre ouvrant ses portes au commerce mondial veut se dresser la nouvelle Angleterre protectionniste ou socialiste : ceux qui la gouvernent veulent renverser des institutions séculaires qui firent son hégémonie. On ne saurait se désintéresser de ce grand duel entre le passé glorieux et l'avenir inconnu, car l'Angleterre a

longtemps servi de modèle aux puissances européennes et, quand un tel maître change totalement sa méthode, il est bon d'en voir les causes et il ne nous semble pas superflu, pour terminer cette rapide esquisse de l'œuvre gladstonienne, de rechercher les éléments nouveaux qui ont fait leur apparition dans le budget anglais pour pouvoir en second lieu comparer les principes de Gladstone avec les projets présentés ces dernières années à l'approbation du peuple anglais. Cette rapide comparaison nous permettra de dégager encore une fois les traits originaux de la politique financière de Gladstone. Nous ne pourrons comparer les résultats auxquels ont abouti deux politiques aussi opposées. Les projets de M. Lloyd George sont encore dans le domaine de la pensée, mais le grand mouvement qui les a accompagnés permet de dégager quelles seraient les conséquences probables d'une telle politique et ici encore nous pouvons voir combien cette politique s'éloigne de celle qui a fait jusqu'à ce jour la force de l'Angleterre, de celle qui lui a permis d'être un objet d'envie pour l'Europe entière.

§ 1

L'accroissement incessant des dépenses d'armement et le développement considérable de la poli-

tique sociale sont les facteurs qui ont le plus puissamment contribué à augmenter les besoins des budgets européens.

On ne saurait le nier et les financiers qui ont à cœur l'avenir de leur pays se demandent comment ils pourront faire face au flot toujours montant des dépenses. Or, ces deux groupes de dépenses semblent aller croissant sans cesse et jusqu'ici nulle barrière ne paraît devoir les arrêter.

La course aux armements est un trait caractéristique de l'histoire contemporaine : les nations ne trouvent plus sur leur territoire l'emplacement nécessaire à leur expansion : elles veulent fonder au dehors des colonies qui servent de déversoir au surplus de leur population et de leur activité ; mais l'emplacement se fait de plus en plus rare et, pour réaliser ce rêve d'expansion, il faut pouvoir défendre les armes à la main les possessions acquises ou conquérir par la force de nouvelles colonies. Chaque nation est tentée de crier le mot célèbre : « notre avenir est sur mer ».

Que fait l'Angleterre ? Elle a le premier rang parmi les puissances européennes et sa flotte défie les rivales. Mais au prix de quels sacrifices ne doit-elle pas maintenir cette suprématie. Pour conserver un rang que le temps a consacré, il lui faut construire vite et bien : les frais de semblables constructions se chiffrent par des millions et

chaque budget nouveau nous offre le spectacle de chiffres plus énormes. Les Anglais sont, par naissance, jaloux de leur supériorité et rien ne pourra les arrêter quand il s'agit, avant tout, de conserver un prestige durement conquis. Devant les Chambres les propositions tendant à augmenter le nombre des unités de mer, sont accueillies avec enthousiasme et M. Lloyd George disait dernièrement :

« Si quelqu'un s' imagine qu'aucun membre du
« Gouvernement ait l'intention, dans un accès de
« parcimonie mal avisé, de mettre en danger, fût-ce
« pour une heure, le patrimoine national, il peut
« chasser de son esprit ce soupçon. Un acte de
« folie aussi stupéfiant ne serait pas dans la situa-
« tion actuelle des nations, du libéralisme mais de
« la démence. Nous ne voulons pas risquer de
« compromettre notre suprématie navale qui est
« essentielle non seulement à notre existence na-
« tionale, mais selon nous aux intérêts de la civi-
« lisation occidentale. »

Quels arguments ne trouve-t-on aussi en faveur de la politique sociale ? Peut-on refuser une loi qui assure à l'ouvrier le pain de ses vieux jours, qui le garantit contre les accidents qu'il risque incessamment : il faut une législation protectrice qui améliore sa situation souvent si lamentable ; et, il faut bien le reconnaître, les peuples modernes

se laissent facilement entraîner dans un beau mouvement d'enthousiasme, à voter des mesures qui apportent à la classe qui jeûne un peu de réconfort et de bien-être.

Dès lors, comment faire face à l'augmentation incessante des dépenses sociales et comment compenser les charges qu'entraînent les armements modernes ?

Qu'eût fait Gladstone ? En vertu de son principe d'ordre et d'économie, il eût fait une juste évaluation des recettes, des dépenses : il eût vu dans quelle mesure les impôts existants pouvaient balancer l'excédent nouveau des dépenses et pour le découvert il en eût également réparti le montant entre les impôts directs. Avant tout, il eût cherché à faire supporter l'excédent des charges à tous les contribuables en n'en surchargeant aucun.

Et il eût agi ainsi, année après année, sans jamais songer à se livrer à des calculs financiers incertains dont les résultats ne pouvaient se constater qu'ultérieurement. Il aimait par-dessus tout à se mettre en face du problème qu'il fallait résoudre : les difficultés, loin de le décourager, le captivaient au plus haut point et il n'abandonnait la question qu'après avoir résolu le problème. Il est probable qu'une telle politique eût été accueillie avec sympathie devant les deux Chambres, qu'elle aurait trouvé grâce, voire même qu'elle eût satis-

fait ceux entre les mains de qui repose l'avenir des finances anglaises. Et l'Angleterre eût continué à trouver en elle les ressources que nécessitait son rang à la tête des nations mondiales : confiante dans sa force, elle eût continué à prospérer sans rivalité, sans luttes de partis, aidée, si le chemin à parcourir devenait plus rude, par l'effort de tous ses concitoyens.

Pourquoi le budget présenté à la Chambre des Communes, le 29 avril 1909, a-t-il déchaîné une crise constitutionnelle dont les conséquences pourraient avoir de graves répercussions sur l'avenir de l'Angleterre.

C'est que le Chancelier de l'Echiquier, M. Lloyd George, présentait aux représentants de la nation un budget qu'on a qualifié de révolutionnaire, c'est-à-dire un budget rompant avec la politique traditionnelle et jetant l'Angleterre dans l'inconnu. Le passé de l'Angleterre s'est réveillé soudain et lutte désespérément, sentant sa fin prochaine. Esquisser cette crise dépasserait le cadre de notre étude ; mais en terminant, énumérons les griefs qu'on adresse à ce budget, pour voir en quoi ils s'opposent aux principes de Gladstone.

La plupart des mesures proposées sont destinées à donner, dans un avenir plus ou moins lointain, un excédent de recettes qui permettront de pousser plus avant la politique sociale. « L'homme pro-

pose, mais Dieu dispose », dans une période de crise comme celle que traverse l'Angleterre, on a le droit de se demander si M. Lloyd George sera encore au pouvoir pour jouir des fruits de ses travaux.

L'Income Tax perd le caractère d'impôt cédulaire pour prendre celui d'impôt global : les Anglais n'échapperont pas à l'inquisition fiscale. Tout l'excédent des recettes est demandé aux impôts directs et ces derniers supportent seuls toute la surcharge. Comme nous sommes loin de la politique de réciprocité de Gladstone. De plus, M. Lloyd George établit partout la progression qui atteint des chiffres énormes, supprime les fonds d'amortissement en consacrant le montant aux travaux publics. Les partisans de la politique d'amortissement, fidèles à leur doctrine depuis Gladstone pleurent la perte d'un régime qui a permis de trouver une élasticité d'emprunt toutes les fois que des besoins imprévus surgissaient.

Réduit à ses traits essentiels, le conflit apparaît dans sa redoutable simplicité : de l'aveu de tous, sous le prétexte d'un désaccord budgétaire, c'est la bataille de l'obscur avenir contre un glorieux passé, de la démocratie envahissante contre un patriciat souverain dont elle demande l'anéantissement politique et social. Chacun des Lords a pu

s'appliquer en votant le mot d'Hamlet : « être ou ne pas être, voilà la question ».

On veut détruire la Chambre haute qui s'oppose aux tendances socialistes modernes et qui met un frein aux élans souvent irréfléchis des politiciens modernes. On l'accable d'impôts, on l'enserme, on l'annihile. Nul ne sait encore quel sera le résultat de cette crise : « Nous aurons vu, dit « M. de Vogué, la première scène d'un grand « drame qui affectera toute l'histoire à venir. « Que n'ont-ils réveillé leur Shakespeare ? Il se- « rait venu dans la cathédrale de Westminster, là, « au moment où le premier acte s'ouvrirait par « le refus des pairs, tandis que les coups du fati- « dique minuit sonnaient à l'horloge du Parle- « ment. Il eût appelé du fond du tombeau les Lords « de l'éternité, tous les héros de l'Angleterre qui « dorment dans ses neufs : Nelson, Wellington, « leurs lointains devanciers et leurs successeurs : « ils eussent redit la fameuse invocation de son « Richard II : cette île impériale, cette terre de « majesté, l'Angleterre entourée de la mer comme « d'une glorieuse ceinture, l'Angleterre accoutumée « à vaincre l'étranger s'est lâchement vaincue elle- « même. Dans ce temple de la gloire anglaise, il « eût demandé à l'Assemblée des grands morts un « dernier service patriotique, un bill suprême, de- « vant lequel tout Anglais se serait incliné. »

L'avenir nous dira si les projets de M. Lloyd George valaient ceux de Gladstone... Ces derniers ont donné à l'Angleterre une ère de paix et de prospérité. Les Anglais le reconnaissent et rendent hommage à la mémoire de leur « grand vieillard. » Ils se prononceront bientôt sur l'œuvre du lointain successeur de Gladstone à l'Echiquier. Souhaitons pour le succès de nos amis d'Outre-Manche qu'ils puissent dans le futur lui rendre de semblables hommages.

Vu, le Président de la Thèse,

A. SOUCHON

Vu, le Doyen,

P. CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer,

le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

I. — *Ouvrages spéciaux.*

JOHN MORLEY. — *The Life of Gladstone.*

HENRI W. LUCY. „

MAC CARTHY. „

REID. „

RITCHIE. „

SMITH. „

BUXTON. — *Gladstone as Chancellor of the Exchequer.*

II. — *Ouvrages généraux.*

STOURM. — *Systèmes généraux d'Impôts.*

LEROY-BEAULIEU. — *Science des Finances.*

BUXTON. — *Histoire des Finances.*

DOWELL. — *Histoire des Impôts.*

PAUL. — *Histoire de l'Angleterre.*

WALPOLE (Spencer). — *A History of England, since 1815 (1870-1890).*

GLASSON. — *Histoire du Droit et des Institutions Politiques de l'Angleterre, tome VI (1883).*

FRANQUEVILLE. — *Le Gouvernement et le Parlement Britannique, 3 volumes, (1887).*

- W. CUNNINGHAM. — *The Growth of English Industry and Commerce in modern times* (1892).
COBDEN. — *Ecrits* (1867). *Discours* (1870).
J. MORLEY. — *Life of Cobden*, 2 volumes (1881).
L. BRENTANO. *Anfang und Ende der englischen Kornzölle* (1892).
MAG CARTHY. — *England under Gladstone, 1880-84* (1884).
BOUTMY. — *Développement de la Constitution et de la Société Politique en Angleterre*.
BOUTMY. — *Essai d'une Psychologie politique du peuple anglais au XIX^e siècle*.
OUALID. — *Le libéralisme anglais* (Thèse Aix, 1906).
AMÉ. — *Les Douanes en France*.

III. — Documents.

Finance accounts of the United Kingdom.
Gladstone's speeches.

IV. — Revues.

- Revue des Deux-Mondes*, Calmon, 1870.
Revue Politique et Parlementaire, L. P. Dubois, 1895.
Journal des Economistes, Giffen, 1878.
Bulletin de l'Académie des Sciences Morales et Politiques, Luzzati, 1899, Picot, 1901.
Bulletin de la Société de Législation comparée, de La Boulaye, 1873.
Revue Britannique, *passim*.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

L'homme et son but.

Chapitre I. — Les idées de Gladstone et l'esprit de son temps	7
Chapitre II. — Le but	23

DEUXIÈME PARTIE

L'œuvre et ses résultats.

Chapitre I. — La gestion financière	45
Chapitre II. — L'Income Tax et le <i>Legacy Duty</i> comme en- gins de réforme fiscale	67

Titre I. — L'Income Tax	67
Titre II. — Le Legacy Duty	95
Chapitre III. — Abaissements de Taxes	110
Chapitre IV. — Les résultats.	121
BIBLIOGRAPHIE	133

